

## **Innoveren door experimenteren?**

“Een multiple casestudy om de mate van innovatie door beleidsexperimenten in  
Tilburg te verklaren”

Master Thesis

*Datum publicatie*

Bas Knaapen

359258

Publiek Management

Erasmus Universiteit

Eerste Lezer: Vincent Homburg

Tweede lezer: Arwin van Buuren

## Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b> .....	<b>6</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>8</b>
1.1. Aanleiding .....	8
1.2. Probleemanalyse.....	9
1.3. Probleemstelling.....	11
1.3.1. Doelstelling .....	11
1.3.2. Vraagstelling .....	11
1.4. Onderzoeksstrategie .....	12
1.5. Relevantie.....	14
1.5.1. Maatschappelijke relevantie .....	14
1.5.2. Wetenschappelijke relevantie.....	15
1.6. Leeswijzer .....	16
<b>2. Wat is innovatie en hoe kan innovatie worden waargenomen?</b> .....	<b>17</b>
2.1. Inleiding .....	17
2.2. Publieke innovatie .....	17
2.3. Doorvoeren en waarnemen.....	21

2.4. Conclusie .....	24
<b>3. Determinanten van innovatie door beleidsexperimenten uit de literatuur.....</b>	<b>25</b>
3.1. Inleiding .....	25
3.2. Beleidsexperimenten en het innovatie-beslisproces.....	25
3.3. Knowledge fase .....	26
3.4. Persuasion-fase.....	27
3.5. Decisionfase .....	31
3.6. Conclusie.....	33
<b>4. Onderzoeksdesign.....</b>	<b>35</b>
4.1. Inleiding .....	35
4.2. Onderzoeksmethode .....	35
4.3. Casusselectie .....	36
4.3.1. Fix up your life .....	37
4.3.2. Project DOEN! .....	38
4.3.3. Competence Card .....	38
4.3.4. Pilot MEE.....	38
4.3.5. Samenwerking GGZ/W&I .....	39
4.4. Dataverzameling.....	39
4.4.1. Documentstudie.....	39
4.4.2. Interviews .....	40

4.5. Data-analyse .....	41
4.6. Betrouwbaarheid en validiteit .....	42
4.6.1. Betrouwbaarheid .....	42
4.6.2. Validiteit.....	43
<b>5. Resultaten en analyse .....</b>	<b>44</b>
5.1. Inleiding .....	44
5.2. Innovatie.....	44
5.3. Verloop experimenten .....	46
5.3.1. Fix up your life .....	46
5.3.2. GGZ/W&I .....	48
5.3.3. Project DOEN! .....	49
5.3.4. Pilot MEE.....	51
5.3.5. Competence Card .....	53
5.4. Verklaring voor de mate van innovatie .....	55
5.4.1. Kennisfase van innovatie .....	57
5.4.2. Persuasion-fase.....	58
5.4.3. Decisionfase .....	61
5.5. Conclusie.....	64
<b>6. Conclusie &amp; Discussie .....</b>	<b>67</b>
6.1. Conclusie.....	67

6.2. Discussie.....	72
6.2.1. Beperkingen .....	72
6.2.2. Suggesties voor vervolgonderzoek.....	73
6.2.3. Aanbevelingen.....	75
6.3. Reflectie .....	77
<b>Literatuur.....</b>	<b>80</b>
<b>Bijlage.....</b>	<b>86</b>
Lijst open codering.....	86
Competence card:.....	86
Fix up your Life.....	86
Pilot MEE.....	87
Project DOEN! .....	88
Samenwerking GGZ/ W&I .....	90
Codeboom .....	93

## Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Innoveren door experimenteren?'. Dit onderzoek is tot stand gekomen tijdens mijn afstudeerstage bij het Vertrouwensexperiment en is geschreven in het kader van de master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Deze scriptie is daarmee ook een afsluiting van mijn tijd als student. In samenspraak met mijn scriptiebegeleider en de begeleider op mijn stageplek is gekozen voor een passende onderzoeksvraag. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden heb ik vele interne en externe documenten bestudeerd en de nodige interviews afgenomen.

Ik keek in eerste instantie niet uit naar het schrijven van mijn masterscriptie. Mijn bachelorscriptie was een ware worsteling, dus ik zag op tegen een gelijksoortig avontuur. Gelukkig is dit uiteindelijk meegevallen. Dit heb ik in grote mate aan mijn scriptiebegeleider dr. Vincent Homburg te danken. De begeleiding van de heer Homburg heb ik als zeer prettig ervaren en heeft enorm bijgedragen aan de fijne afsluiting van mijn studie. Daarnaast wil ik graag mijn stagebegeleider Henk Roffel en de projectleider van het Vertrouwensexperiment, Jos Mevis, bedanken voor de goede begeleiding vanuit het experiment en de hulp bij het verzamelen van de benodigde data. Ook de respondenten die tijd hebben vrijgemaakt om mij te woord te staan hebben een bedankje verdiend.

Als laatste wil ik uiteraard mijn ouders en vriendin bedanken, die me ondanks wat vertraging altijd hebben gesteund tijdens mijn studententijd. Door het geduld van mijn ouders heb ik mezelf kunnen ontwikkelen naast mijn studie en heb ik daadwerkelijk het gevoel dat ik alles uit mijn studententijd heb gehaald.

Bas Knaapen

Tilburg, 25 juni 2019

## Samenvatting

Uit dit onderzoek blijkt dat twee van de vijf onderzochte beleidsexperimenten in de gemeente Tilburg hebben gezorgd voor innovatie. Een beleidsexperiment leidt alleen tot innovatie als het politiek verantwoordelijken en besluitvormers overtuigt van de werking van een bepaalde innovatie. Daarnaast moet er sprake zijn van een *window of opportunity* om de innovatie daadwerkelijk door te voeren. Politiek verantwoordelijken en besluitvormers raken sneller overtuigd van de werking van een in een beleidsexperiment geteste innovatie als de volgende variabelen aanwezig zijn: betrokkenheid van de politiek bij de uitvoering van de experimenten, controle op kaders door besluitvormers of politiekverantwoordelijken, relatief lage kosten van de experimenten en deelname aan het experiment door alle relevante actoren. De aanwezigheid van een *window of opportunity* is afhankelijk van de volgende variabelen: een maatschappelijke aanleiding van het experiment, het delen van succes met derden, deelname van alle relevante actoren en gunstige contextuele omstandigheden. Hiermee geeft dit onderzoek antwoord op de vraag: *'In welke mate hebben beleidsexperimenten in Tilburg gezorgd voor innovatie en hoe kan deze mate van innovatie worden verklaard?'*

Uit de conclusie volgen de volgende aanbevelingen voor gemeenten die willen innoveren door middel van beleidsexperimenten:

- Zorg dat de vorm van een beleidsexperiment toepasbaar is op de organisatie, door bepaalde kaders af te spreken. Zorg dat het experiment binnen deze kaders blijft en controleer daar ook op.
- Zorg dat de vorderingen van een experiment intern en extern worden gedeeld tijdens de uitvoering van het experiment, zo ontstaat er meer kans op een *window of opportunity*.

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

Volgens het college van de gemeente Tilburg dragen beleidsexperimenten bij aan innovatie in beleid (Gemeente Tilburg, 2015). De gemeente is daarom een voorstander van beleidsexperimenten. Dit is ook terug te zien in de praktijk. Een voorbeeld hiervan is de afdeling Werk en Inkomen. In 2019 lopen er alleen al op deze afdeling vijf verschillende beleidsexperimenten. Een voorbeeld van zo'n experiment is het Vertrouwensexperiment. De bedoeling van dit experiment is om een aantal bijstandsgerechtigden vrijheid en vertrouwen te geven om op hun eigen manier de weg naar arbeidsparticipatie in te zetten. In collegebesluit 27 (Gemeente Tilburg, 2017) staat hoe het Vertrouwensexperiment wordt uitgevoerd. De normale verplichtingen, gekoppeld aan inspanningen, worden losgelaten (zoals de sollicitatieplicht of de re-integratieplicht). Daarnaast worden inkomsten niet direct verrekend met de uitkering en komt er een meer vraaggerichte en intensievere begeleiding. Het uiteindelijke doel van het experiment is: "Een positieve bijdrage leveren aan arbeidsparticipatie, zelfredzaamheid, welbevinden en gezondheid van de klant, en een bijdrage leveren aan een duurzamer resultaat op de uitstroom en/of maatschappelijke participatie" (Gemeente Tilburg, 2017 p2). Dit experiment is een verandering ten opzichte van bestaande regelingen met betrekking tot arbeidsparticipatie, die van oudsher gebaseerd zijn op regels en controle. Het vertrouwensexperiment loopt tot 1 januari 2020, daarna zal het worden geëvalueerd. Als we de gemeente Tilburg moeten geloven, zorgen beleidsexperimenten als deze voor innovatie. De vraag is of dit klopt. In deze scriptie wordt onderzocht in welke mate Tilburg innoveert door beleidsexperimenten, en hoe deze mate van innovatie te verklaren valt.



## 1.2. Probleemanalyse

De behoefte van de gemeente Tilburg aan innovatie komt niet uit het niets. Volgens Christensen en Laegreid (2010) willen overheden graag innoveren om de maatschappij te tonen dat er verbeteringen plaatsvinden. Overheden willen hiermee aan behoeften uit de maatschappij voldoen. Volgens Christensen en Laegreid heeft de behoefte aan innovatie vanuit de maatschappij te maken met een groeiende verwachting met betrekking tot kwaliteit, beschikbaarheid en effectiviteit van publieke diensten. Agger en Sørensen (2018) omschrijven innovatie als een fenomeen dat nieuw is in de context waarin het geïmplementeerd wordt. Dat wil zeggen dat innovatie meer is dan een incrementele verbetering: het moet een breuk inhouden met de bestaande en gebruikelijke manier van werken. Ook Osborne & Brown (2011) stellen dat innovatie meer is dan een kleine verandering van bestaande processen. Toch blijkt uit meerdere studies dat de meeste ‘innovaties’ in de publieke sector, procesmatige of productmatige, kleine veranderingen van de bestaande dienstverlening zijn (De Vries, Bekkers en Tummers, 2016; Osborne & Brown, 2011). Bekkers, Tummers en Voorberg (2013) beweren dat dit het gevolg is van belemmeringen die het innovatieve vermogen van de publieke sector frustreren. Voorbeelden hiervan zijn de aanwezigheid van bureaucratie en een cultuur van controle. Ook zijn de politieke risico’s die samenhangen met innovaties vaak een reden om vast te houden aan bestaande processen (Christensen & Laegreid, 2010). Volgens Christensen & Laegreid is er zelfs nauwelijks sprake van innovatie in de publieke sector zonder dat daar een crisis of externe druk aan vooraf is gegaan. Al met al is de literatuur eenduidig: de publieke sector heeft moeite om te innoveren.

De gemeente Tilburg ziet beleidsexperimenten als oplossing om de publieke sector innovatiever te maken (Gemeente Tilburg, 2015). Hiervoor zijn in de literatuur inderdaad

aanwijzingen te vinden. Een experiment is gebaseerd op het ontwikkelen van een vorm van bewijsvoering van een causale relatie (Van Steenbergen, 1997). Door middel van een experiment kan nieuw beleid in de praktijk worden getest. Omdat de definities van pilots en beleidsexperimenten in de literatuur nogal uiteenlopen, gaan we in dit onderzoek uit van de ruime definitie van Van Steenbergen. Een experiment is in dit geval een bewijsvoering van een causale relatie om bepaald beleid uit te proberen in de praktijk. Dit kan worden gezien als het voorstadium van een daadwerkelijke innovatie. De politieke risico's die Christensen en Laegreid (2010) zien als obstakels voor innovatie, kunnen hiermee verkleind worden. Immers, het risico van het doorvoeren van een innovatie lijkt op het eerste oog minder groot als de effecten van het beleid eerst worden getest. Ook Puffers en Janssen (2011) spelen met dit idee en werken het uit in hun achtergronddocument *Investeren in Innovatie*. Hierin opperen ze de gedachte dat het uitvoeren van beleidsexperimenten de oplossing zou kunnen zijn om de zorg innovatiever te maken. Volgens hen is een cultuur van *trial and error* cruciaal om verbeteringen te bewerkstelligen. Ook Bekkers, Korteland, Muller en Simons (2006) vinden dat de ruimte om te experimenteren als voorwaarde moet worden gezien voor innovatie. Volgens hen is de mogelijkheid om fouten te maken essentieel in een vooruitstrevende organisatie. Om dit mogelijk te maken moeten regels en procedures rondom experimenten niet te streng geformuleerd zijn. Met strenge regels is er te weinig ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, zo zeggen ook Desmidt & Heene (2013). Ook Ettelt, Mays en Allen (2015) zien een toegevoegde waarde voor beleidsexperimenten in de publieke sector. Volgens hen is het bij beleidsexperimenten wel essentieel dat er sprake is van een *randomized controlled trial* [RCT], oftewel een controlegroep. Zo kan de werking van een beleidsexperiment worden vergeleken met de normale aanpak. Zonder controlegroep is het volgens Ettelt et al. onduidelijk

of de bereikte effecten daadwerkelijk te relateren zijn aan het beleidsexperiment. Blijkbaar moeten beleidsexperimenten aan een aantal voorwaarden voldoen om innovatie te kunnen bewerkstellingen. Dit onderzoek gaat dieper in op deze voorwaarden.

Tilburg heeft de afgelopen jaren veel beleidsexperimenten uitgevoerd. Niet al deze experimenten hebben gezorgd voor innovatie. De vraag is waarom het ene experiment wel zorgt voor innovatie en het andere niet. Heeft dit inderdaad te maken met te strenge regels en de afwezigheid van een controlegroep of zijn er (ook) andere factoren van belang?

### **1.3 Probleemstelling**

#### **1.3.1. Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is verklaren waarom beleidsexperimenten in Tilburg al dan niet zorgen voor innovatie, door relevante variabelen en determinanten van innovatie af te leiden uit casestudies van beleidsexperimenten die zich hebben afgespeeld in Tilburg.

#### **1.3.2. Vraagstelling**

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

*In welke mate hebben beleidsexperimenten in Tilburg gezorgd voor innovatie en hoe kan deze mate van innovatie worden verklaard?*

- 1. Wat is innovatie in beleid en wanneer kunnen we spreken van innovatie als gevolg van beleidsexperimenten?*

In dit hoofdstuk wordt duidelijk wat het begrip innovatie inhoudt voor de publieke sector. Daarnaast komt naar voren waarom de publieke sector moeite heeft om te innoveren en op welke manier moet worden waargenomen of een beleidsexperiment heeft gezorgd voor innovatie. Door duidelijk te maken wanneer er sprake is van

innovatie als gevolg van beleidsexperimenten kan verder in dit onderzoek worden aangetoond welke beleidsexperimenten hebben geleid tot innovatie.

2. *Welke determinanten op het proces van innovatie door beleidsexperimenten kunnen uit de literatuur worden afgeleid?*

Met deze deelvraag worden waarnemingen uit de literatuur uiteengezet. Dit geeft een eerste indicatie van de determinanten op innovatie door beleidsexperimenten, die verder worden uitgewerkt met resultaten van de casestudies.

3. *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsexperimenten in de gemeente Tilburg met betrekking tot hun aanleiding, opzet, verloop en resultaat?*

Deze deelvraag is de eerste deelvraag gebaseerd op empirische data. Het antwoord op de deelvraag schetst een korte tijdlijn van de experimenten en toont de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de experimenten die invloed hebben op innovatie

4. *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsexperimenten ten aanzien van de bereikte innovatie?*

De laatste deelvraag verklaart de door de experimenten bereikte innovatie. De verschillen en overeenkomsten tussen de experimenten worden weergegeven in een matrix en van daaruit wordt een verklaring op basis van empirie en literatuur uiteengezet. Dit geeft antwoord op de vraag waarom het ene experiment wel leidt tot innovatie en het andere niet.

#### **1.4. Onderzoeksstrategie**

Dit onderzoek is zowel inductief als deductief. Het ontwikkelt theorie over de werking van beleidsexperimenten en de effecten ervan op innovatie. De ontwikkeling van theorie door

middel van verklarende vragen is over het algemeen inductief, er wordt immers geen theorie getoetst. Uit empirische data worden verbanden gehaald om een theorie te vormen over de mate waarin beleidsexperimenten zorgen voor innovatie en de verklaringen hiervoor. Toch heeft het onderzoek ook deductieve kenmerken. Er zijn al theorieën over beleidsexperimenten en innovatie. Deze theorieën worden gebruikt om richting te geven aan het empirische onderzoek. Het is in feite een onderzoek waarbij theorie en empirie door elkaar lopen. De empirie moet de bestaande theorie uitbreiden en specificeren. Om te kunnen duiden wanneer een beleidsexperiment leidt tot innovatie moet eerst het concept innovatie worden verduidelijkt. Dit wordt gedaan door middel van een literatuurstudie. Hierin wordt de vraag gesteld wat innovatie is en hoe het moet worden waargenomen. Vervolgens wordt ook literatuur over beleidsexperimenten en de effecten ervan op innovatie aangehaald. De experimenten worden vervolgens onderzocht door middel van een *multiple casestudy*. De casussen die worden onderzocht zijn Fix up your life, Project DOEN! Pilot Competence Card, Pilot MEE en de samenwerking GGZ/W&I. Al deze vijf casussen zijn voorbeelden van experimenten zoals Van Steenberghe (1997) ze definieert, namelijk het uittesten van nieuw beleid gericht op het ontwikkelen van bewijsvoering voor een causale relatie. De casussen vallen, ondanks de verschillende titels als project of pilot, allemaal onder de noemer beleidsexperiment. Ze zijn immers allen bedoeld om beleid uit te testen in de praktijk. Dat de experimenten onderling verschillen qua aard is evident, aangezien juist deze verschillen worden onderzocht. Er is bewust gekozen om alleen experimenten uit Tilburg te selecteren. Zo blijft de omgeving van de experimenten relatief constant en kunnen de experimenten beter met elkaar vergeleken worden. Verder is voor deze experimenten gekozen omdat ze wisselend zijn in bekendheid en op het eerste gezicht verschillende resultaten hebben opgeleverd. De casestudies worden op

kwantitatieve wijze onderzocht, omdat er voorafgaand aan het onderzoek nog weinig duidelijk is over het verloop van beleidsexperimenten en de effecten hiervan. De experimenten zijn verschillend qua opzet en in dat opzicht contrasterend, maar spelen zich wel af in een relatief homogene omgeving. Hierdoor kunnen de factoren rondom de casussen en het effect hiervan op innovatie goed worden vergeleken. Omdat een casestudy een iteratief proces heeft, kunnen inzichten gaandeweg worden opgedaan. Dit zorgt ervoor dat het onderzoek objectief en onbevooroordeeld verloopt zonder naar bepaalde aannames toe te werken (Van Thiel, 2010). De casestudies worden uitgevoerd aan de hand van documentanalyses van de verschillende experimenten en diepte-interviews met betrokkenen bij de experimenten. Deze werkwijze geeft een duidelijk totaalbeeld van de verschillende experimenten.

## **1.5. Relevantie**

### **1.5.1. Maatschappelijke relevantie**

Zoals gezegd heeft de gemeente Tilburg de afgelopen jaren meerdere beleidsexperimenten uitgevoerd. Het is niet zo dat er vroeger niet geëxperimenteerd werd, beleidsexperimenten zijn van alle tijden. Tussen 1972 en 1977 bijvoorbeeld vonden vijftig beleidsexperimenten vanuit de rijksoverheid plaats (Hoogerwerf, 1978). Toch is er veel kritiek op het experimenterende vermogen van de overheid. Er moet meer worden geëxperimenteerd, zo zeggen auteurs, om de publieke sector verder te kunnen helpen (Pomp, 2003). Een omgeving van zogenaamde *trial and error* zou het lerend vermogen van overheden vergroten. Hier is nog weinig onderzoek naar gedaan in de praktijk. Onderzoek kan duidelijk maken hoe een omgeving van *trial and error* moet worden vormgegeven en welke factoren daarbij van belang zijn. Het is handig voor toekomstige beleidsvorming om meer te weten over de ideale

randvoorwaarden van beleidsexperimenten. Overheden kunnen zich dan beter voorbereiden op een volgend experiment en meer inzicht verkrijgen in de impact van een beleidsexperiment op innovatie.

### **1.5.2. Wetenschappelijke relevantie**

Er is steeds meer onderzoek naar innovatie in de publieke sector. Toch is er nog een flink aantal kennislacunes te vinden. De Vries et al. (2016) en Osborne & Brown (2011, 2012) hebben een lijst met gaten in de literatuur samengesteld. Beide maken duidelijk dat er vooral veel onderzoek is naar interne vormen van innovatie, zoals het veranderen van vergaderprocessen of werkmethodes. Er is weinig onderzoek naar innovatie met externe gevolgen en impact op de burger. Ook de literatuur over beleidsexperimenten vertoont wat dat betreft nog een aantal hiaten. Van Steenberghe (1997), Putters en Jansen (2011) en Desmidt en Heene (2013) zijn allen vooral gericht op interne experimenten zonder direct effect op de burger. Er is wel onderzoek gedaan naar adaptatie van innovatie met externe effecten, maar dit betreft vooral klimaatbeleid, zoals Driessen, De Gier, Meijerink, Pot, Reuding, Van Rijswijk & Termeer, (2010) of Van Buuren, Vreugdenhil, Verkerk, Ellen (2016). Literatuur over het sociale domein is schaars, terwijl juist het contact met de burger en de politieke gevoeligheid daarvan aanleiding geeft tot risicoaversie (Christensen & Laegreid, 2010). Ettelt et al. (2015) gaan wel in op beleidsexperimenten in combinatie met externe innovatie en kijken vooral naar het effect van de aanwezigheid van een controlegroep bij een experiment. Ze zien dit als een mogelijke verklaring voor het lage innoverende vermogen van de overheid, maar hebben hier geen duidelijk bewijs voor. Dit laat zien dat er nog onderzoek nodig is naar het effect van extern werkende experimenten op innovatie. Het sociale domein, en de afdeling werk en inkomen in het bijzonder, is een goede plek om experimenten te onderzoeken. De experimenten die hier

worden uitgevoerd hebben vaak rechtstreeks invloed op de maatschappij en op burgers. Denk hierbij aan andere regels voor het verkrijgen van een uitkering of schuldsanering. De onderzochte casussen zijn daarom wetenschappelijk relevant. Deze scriptie kan zowel een witte vlek in de literatuur met betrekking tot innovatie in de publieke sector als de effecten van beleidsexperimenten op extern gerichte innovatie opvullen.

## 1.6. Leeswijzer

**Hoofdstuk 2** biedt een diepere verkenning van de literatuur. Het begrip innovatie wordt verduidelijkt en er wordt uiteengezet wanneer er sprake is van innovatie als gevolg van beleidsexperimenten. **Hoofdstuk 3** gaat in op aanknopingspunten uit de literatuur over cruciale plekken in het proces van innovatie door beleidsexperimenten. **Hoofdstuk 4** beschrijft de resultaten van het onderzoek en geeft aan welke experimenten hebben geleid tot innovatie en wat de verschillen zijn tussen de experimenten die dat wel en niet hebben gedaan. Daarnaast geeft dit hoofdstuk een verklaring voor dit verschil in innovatie. Het onderzoek eindigt in **hoofdstuk 5** met een conclusie, discussie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.



## **2. Wat is innovatie en hoe kan innovatie worden waargenomen?**

### **2.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk staat de eerste deelvraag centraal: *Wat is innovatie in beleid en wanneer kunnen we spreken van innovatie als gevolg van beleidsexperimenten?* Eerst wordt in paragraaf 2.2 het centrale concept (publieke) innovatie verduidelijkt. De verschillen tussen private en publieke innovatie en de verschillen tussen incrementele veranderingen en daadwerkelijke innovatie worden uiteengezet. De paragraaf eindigt met de formulering van een definitie voor innovatie in de publieke sector. Deze definitie is het uitgangspunt van dit onderzoek. In paragraaf 2.3 wordt duidelijk gemaakt wanneer we kunnen spreken van innovatie als gevolg van beleidsexperimenten. Paragraaf 2.4 formuleert een antwoord op de deelvraag.

### **2.2. Publieke innovatie**

In hoofdstuk 1 werd duidelijk dat Agger en Sørensen (2018) innovatie zien als een fenomeen dat nieuw is in een bepaalde context. Nelissen (2003) heeft een meer uitgebreide omschrijving van het begrip, namelijk: "Het ontwikkelen van nieuwe ideeën op een bepaald (deel)gebied met de bedoeling dat in dat gebied nieuwe wegen worden bewandeld en niet-conventionele mogelijkheden en perspectieven worden verkend" (Nelissen, 2003 p. 14). Innovatie heeft dus te maken met verandering. In de publieke sector kunnen veranderingen als erg ingrijpend aanvoelen. De publieke sector is immers een systeem van publieke instituties dat het dagelijks leven van burgers in grote mate beïnvloedt (Windrum & Koch, 2008). Het doorvoeren van een innovatie in publieke organisaties kan daarom gevoeliger liggen dan bij private organisaties (Bekkers et al., 2013). Politieke vertegenwoordigers worden regelmatig afgerekend op beslissingen die een nadelig effect hebben op de eindgebruiker. Risicoaversie is daarom ook

een van de redenen dat de publieke sector moeite heeft met innoveren (Christensen & Laegreid, 2010). Ook hebben publieke organisaties vaak te maken met een groot aantal actoren, die verschillende belangen en invloed op de besluitvorming hebben. De keuze om over te gaan tot een verandering gaat dan ook gepaard met afstemming tussen verschillende partijen met soms conflicterende belangen (Van der Meer & Roes, 2009). Daardoor is het proces van innovatie anders dan in de private sector. Ook de cultuur van regels en controle, die de publieke sector kenmerkt, is nadelig voor het innovatievermogen van publieke organisaties. Juist om de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van de burger te waarborgen staan veel regels, structuren en protocollen beschreven in wetten die niet zomaar kunnen worden veranderd. Deze factoren maken dat de publieke sector op een andere manier innoveert dan de private sector. Toch vindt er wel innovatie plaats in de publieke sector. De Vries et al. (2016) delen publieke innovaties op in verschillende categorieën, te weten procesinnovatie, product- of service-innovaties, *governance*-innovaties en conceptuele innovaties. Hiermee onderscheiden ze kleine incrementele veranderingen (proces en product of service) van grote veranderingen met het verleden (*governance* en conceptuele innovaties).

Type	Number
Process innovation	94 (47%)
<i>Administrative process innovation</i>	78 (39%)
<i>Technological process innovation</i>	16 (8%)
Product/service innovation	41 (21%)
Governance innovation	26 (13%)
Conceptual innovation	4 (2%)
Other	35 (17%)
Total N = 200 (100%) - some studies included more than one type	

Figuur 1: Soorten Innovatie (De Vries et al., 2016)

Dit onderscheid van De Vries et al. wordt in de private sector het verschil tussen een *incrementele* en *disruptieve innovatie* genoemd. Disruptieve innovatie is een term die oorspronkelijk vooral werd toegepast op technische innovaties (Yu & Hang, 2010). Nagy, Schuessler en Dubinsk (2016) omschrijven disruptieve innovatie als een vorm van innovatie die zorgt voor een radicale verandering van de status quo. Denk bijvoorbeeld aan de uitvinding van de computer en ict-netwerken, die een grote verandering teweeg hebben gebracht in de manier waarop bedrijven en overheden werken en communiceren (Albury, 2012). In de publieke sector is zelden sprake van een disruptieve innovatie, zeker bij beslissingen met direct effect op de burger. Dit komt mede doordat de overheid te maken heeft met regels omtrent rechtszekerheid en politieke verantwoordelijkheid. Daarnaast ligt de publieke sector door de behoefte aan transparantie en de aanwezigheid van media regelmatig onder een vergrootglas. Het afbreukrisico van het doorvoeren van een disruptieve innovatie is daardoor relatief groot. Wel is er ook in de publieke sector een onderscheid tussen incrementele veranderingen en veranderingen waarbij bestaand beleid binnen een organisatie moet worden doorbroken. Incrementele veranderingen in de publieke sector zijn veranderingen waarbij nieuwe regels, processen of technieken worden ingevoerd waarvoor *geen* beleidsaanpassing nodig is. Denk hierbij aan een nieuw belastingaangifteformulier of het digitaliseren van een gemeentelijk archief. In dit onderzoek zien we deze soort veranderingen niet als een voorbeeld van innovatie. Een daadwerkelijke innovatie is een verandering waarvoor toestemming is vereist van het gemeentebestuur en die niet zonder beleidsverandering kan worden ingevoerd. Dit zijn veranderingen met verschillende (soms tegenstrijdige) belangen. Denk aan de verhoging van de pensioenleeftijd. Deze is *niet* disruptief want het is geen radicale verandering van de status quo. Mensen gaan nog steeds met pensioen, ze zijn slechts iets ouder. Toch kan de verhoging

van de pensioenleeftijd in de publieke sector wel degelijk worden gezien als innovatie, het is een beleidsverandering die de burger rechtstreeks raakt. Een verandering als deze is politiek beladen, heeft veel voeten in de aarde en gaat, in tegenstelling tot incrementele veranderingen, lastig samen met de cultuur van regels en controle van de publieke sector (De Vries et al., 2016). Om deze verandering door te voeren moeten er namelijk regels worden veranderd. Door middel van beleidsexperimenten kan de gemeente Tilburg volgens het college de normale regels en structuren die echte innovatie frustreren, ontwijken. Met een beleidsexperiment kan de impact van een innovatie op relatief kleine schaal worden getest, zonder dat deze op grote schaal risico's met zich meebrengt (Gemeente Tilburg, 2010). De onderzochte experimenten zijn dan ook experimenten die de insteek hebben om een verandering in beleid te testen. De vraag is of de cultuur van *trial and error* de tegenstelling tussen innovatie en de publieke sector kan verkleinen, of dat er na het beleidsexperiment weer wordt teruggevallen op bestaand beleid. Indien niet wordt teruggevallen op het oude beleid en een innovatief experiment leidt tot verandering van bestaand beleid, dan is er sprake van daadwerkelijke publieke innovatie.

Met publieke innovatie wordt in dit onderzoek daarom bedoeld: *Het doorvoeren van nieuwe regels, processen of technieken die zorgen voor een verandering waarvoor bestaand beleid in het publieke domein moet worden doorbroken.* Het woord 'doorvoeren' is hierbij van groot belang. Een beleidsexperiment op zichzelf is geen innovatie. Tijdens de uitvoering van een beleidsexperiment wordt een verandering slechts getest. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet wanneer er sprake is van een doorgevoerde verandering in beleid, en hoe deze doorvoering van verandering in beleid kan worden waargenomen.

### 2.3. Doorvoeren en waarnemen

Belangrijke vragen bij de uitvoering van dit onderzoek en de analyse van de resultaten zijn hoe innovatie moet worden waargenomen, en vooral hoe kan worden aangetoond of een beleidsexperiment heeft geleid tot innovatie. Gezien de definitie van innovatie uit de vorige paragraaf is in feite de vraag: Hoe kan worden waargenomen of een beleidsexperiment heeft geleid tot het doorvoeren van nieuwe processen, technieken of regels die zorgen voor een verandering waarvoor bestaand beleid in het publieke domein moet worden doorbroken?

Deze vraag is op te delen in twee vragen. De eerste vraag is wanneer er sprake is van *doorvoeren* van een beleidsexperiment. De tweede vraag is hoe deze doorvoering kan worden *waargenomen*. Als een beleidsexperiment een bepaald resultaat oplevert, zal dit normaal gesproken leiden tot een advies om het experiment wel of niet door te voeren in bestaand beleid. De literatuur over de doorwerking van beleidsadvisering kent weinig consensus (Bekkers, Fenger, Homburg & Putters, 2004). Volgens Bekkers et al. wordt doorwerking van adviezen vaak gezien als een instrumenteel model. Hiermee bedoelen ze dat er sprake is van doorwerking als adviezen rechtstreeks worden overgenomen. Er zijn ook andere vormen van doorwerking, zoals het beïnvloeden van een maatschappelijke of politieke agenda of het stimuleren van debat. Dit leidt niet direct tot een breuk met bestaand beleid. Toch kan het beïnvloeden van een politieke agenda uiteindelijk een breuk veroorzaken, waardoor een experiment alsnog resulteert in innovatie. Dit kan ook gebeuren als een beleidsexperiment niet de gewenste resultaten heeft opgeleverd. Ook beleidsexperimenten die hun doelstelling niet bereiken, kunnen zorgen voor media-aandacht of politieke denkwijzen die uiteindelijk resulteren in innovatie. Een beleidsexperiment kan dus verschillende gevolgen met zich meebrengen:

1. Er wordt niets gedaan met het resultaat van het experiment.

2. Het experiment zorgt voor media-aandacht of een vorm van externe druk op beleid die zorgt voor innovatie.
3. Het experiment zorgt voor media-aandacht of een vorm van externe druk op beleid die niet zorgt voor innovatie.
4. Het experiment wordt volledig overgenomen in nieuw beleid.

Bij het eerste effect van een beleidsexperiment belandt de evaluatie in een la en wordt er niet meer over gesproken. Dan is er uiteraard geen sprake van doorvoering van een verandering van beleid. Bij het tweede effect is het belangrijk of de media-aandacht of externe druk ook daadwerkelijk de *incentive* is om het bestaande beleid te veranderen. Als dit het geval is, dan is er sprake van innovatie door het beleidsexperiment. Uiteraard is het ook mogelijk dat de externe druk of media-aandacht niet resulteren in innovatie. Bij het laatste effect is er ook sprake van innovatie, de resultaten van een experiment zijn dan de directe aanleiding om een innovatie door te voeren. Een beleidseffect kan dus zowel direct (een op een overgenomen in beleid) als indirect (druk op beleidsmakers) zorgen voor de doorvoering van een innovatie.

Het is nu duidelijk wat innovatie is en wanneer er sprake is van doorvoeren van innovatie. Een innovatie is doorgevoerd op het moment dat een beleidsexperiment direct of indirect heeft geleid tot verandering van het bestaande beleid. De vraag die nog rest is hoe kan worden *waargenomen* of een beleidsexperiment heeft geleid tot innovatie. Bestaand beleid kan niet zomaar worden veranderd, daar moet eerst over worden vergaderd in college- of raadsvergaderingen. Hieruit dient een besluit te komen om het beleid te veranderen. Als er overeenstemming bestaat over de door te voeren innovatie dan zal het besluit worden opgenomen in beleidsdocumenten. Een doorgevoerde innovatie zal dus terug te vinden zijn in beleidsstukken of wetten. Hierin is bijvoorbeeld te lezen welke middelen (geld of fte's) zijn

ingezet om het beleid tot stand te laten komen. Om er zeker van te zijn dat de innovatie het gevolg is van een beleidsexperiment is het van belang dat het beleidsexperiment expliciet als reden wordt genoemd, zo kan goed worden waargenomen of een beleidsexperiment heeft gezorgd voor innovatie. Tenslotte moet het beleid nieuwe dienstverlening mogelijk maken, afgeleid van het beleidsexperiment.

Concreet geformuleerd: een innovatie kan worden waargenomen als:

- Er een formeel college- of raadsbesluit is genomen;
- Er middelen vrijgemaakt zijn (geld of uren);
- Een nieuwe vorm van dienstverlening mogelijk is gemaakt.

Een voorbeeld van een waargenomen innovatie is Fix up your life. Fix up your life heeft geleid tot een nieuw beleid omtrent vroegtijdige schoolverlaters. Hierin staat dat Fix up your life wordt ingezet als instrument om schoolverlaters vroegtijdig te signaleren en te trainen in zelfredzaamheid (VSV 2.0 programma van maatregelen 2016-2020, 2016). De maatregel heet het ‘mbo-expertiseprogramma’. Fix up your life is hierdoor een aparte tak geworden binnen de afdeling schuldhulpverlening, met een vast budget en vaste medewerkers (bron: interview, beleidsmedewerkster schuldhulpverlening). In het collegebesluit van 19 juli 2016 (Gemeente Tilburg, 2016) staat dat het college heeft besloten om in te stemmen met de aanpak van het VSV 2.0 programma van maatregelen inclusief het mbo-expertiseprogramma waar Fix up your life onderdeel van uitmaakt. Er is dus concreet sprake van innovatie en er is sprake van nieuw beleid, dat direct of indirect veroorzaakt of beïnvloed is door de uitkomst van een beleidsexperiment.

## 2.4. Conclusie

De deelvraag van dit hoofdstuk was: *Wat is innovatie in beleid en wanneer kunnen we spreken van innovatie als gevolg van beleidsexperimenten?* In dit onderzoek wordt innovatie getypeerd als: *Het doorvoeren van nieuwe processen, technieken of regels die zorgen voor een verandering waardoor bestaand beleid in het publieke domein moet worden doorbroken.*

Een innovatie kan op twee manieren het gevolg zijn van een beleidsexperiment: direct of indirect. Als een beleidsexperiment direct resulteert in innovatie dan wordt de aanpak uit het experiment rechtstreeks overgenomen in het bestaande beleid. Bij indirecte doorvoering zorgt een beleidsexperiment voor druk op beleidsmakers en de politiek. Deze druk kan alsnog leiden tot een verandering van beleid, en dus tot innovatie. Dat deze verandering tot stand is gekomen door middel van een beleidsexperiment kan worden waargenomen door het bestuderen van beleidsstukken, raadsnotulen en organisatieveranderingen binnen de gemeente. In deze documenten kan worden nagegaan of er sprake is van nieuwe dienstverlening op basis van een formeel besluit waarvoor middelen zijn ingezet. Het experiment moet hierbij expliciet worden genoemd als reden om de beleidsverandering door te voeren.

Het volgende hoofdstuk geeft door middel van een literatuurreview een overzicht van wat er al bekend is over de effecten van beleidsexperimenten op het proces van innovatie. Daarnaast geeft het meer duidelijkheid over de factoren die dit proces kunnen beïnvloeden.



### **3. Determinanten van innovatie door beleidsexperimenten uit de literatuur**

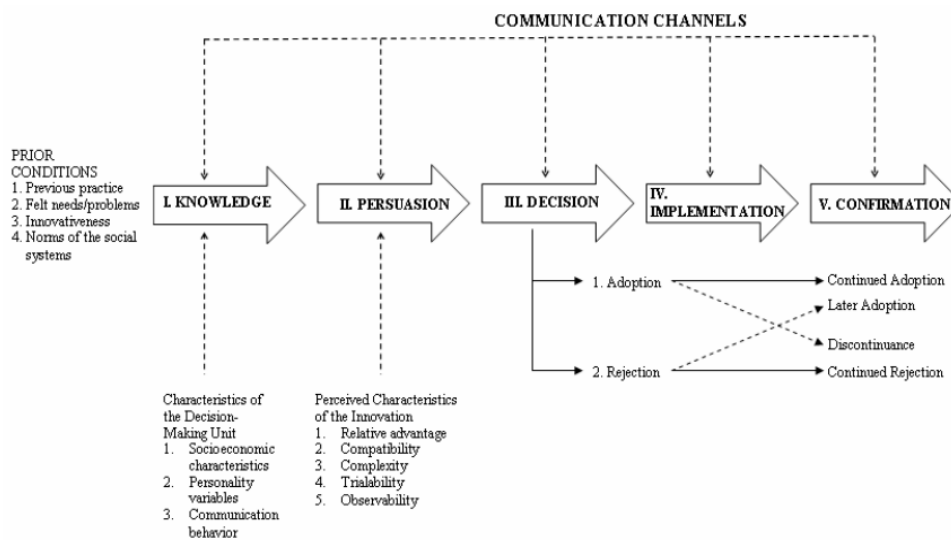
#### **3.1. Inleiding**

De deelvraag van dit hoofdstuk luidt: *Welke determinanten op het proces van innovatie door beleidsexperimenten kunnen uit de literatuur worden afgeleid?* Dit hoofdstuk gaat op zoek naar aanknopingspunten uit de literatuur, zet het proces van innovatie uiteen en past de uitvoering van beleidsexperimenten toe op dit proces. Ook wordt duidelijk welke factoren in het proces van beleidsexperimenten bepalend zijn voor innovatie. Dit hoofdstuk is daarmee het raamwerk van dit onderzoek. Uiteindelijk geeft het samen met de verzamelde data een inzicht in de mate van innovatie door beleidsexperimenten in Tilburg.

#### **3.2. Beleidsexperimenten en het innovatie-beslisproces**

Rogers (2003) heeft een theorie over het innovatieproces. Deze theorie beeldt het lineaire proces van innovatie uit. Dit proces moet worden gezien als een informatie zoekende en verwerkende activiteit. Een innovatie begint volgens hem met kennis over de toegevoegde waarde van een innovatie. Om innovatie te bereiken is het belangrijk dat deze kennis overgaat in *persuasion*: de overtuiging dat de kennis die is opgedaan ook echt klopt en moet worden toegepast in de vorm van een innovatie. Na de *persuasion*-fase is het de bedoeling dat er wordt besloten de innovatie daadwerkelijk door te zetten of niet: de *decision*-fase. Deze fases verlopen niet lineair en lopen door elkaar heen. In de komende paragrafen wordt uitgelegd welke invloed beleidsexperimenten kunnen hebben op deze fases van innovatie en waar deze invloed volgens de huidige literatuur van afhankelijk is. In dit onderzoek behandelen we alleen de eerste drie fases van het innovatieproces. Dat is het moment dat een verandering wordt doorgevoerd en

kan worden waargenomen. Hoe dit uiteindelijk in de praktijk geïmplementeerd wordt is voor dit onderzoek niet relevant.



Figuur 2: Vijf-stages model van Rogers

### 3.3. Knowledge fase

Volgens Rogers begint innovatie met kennis. De uitvoering van een beleidsexperiment zit in de kennisfase van innovatie. Volgens Sanderson (2002) zorgt een experiment voor bewijs dat beleid wel of niet werkt in de praktijk. Het beleidsexperiment is een middel om kennis te vergaren die niet kan worden vergaard door vast te houden aan het staande beleid. Een experiment is daarom meestal georganiseerd aan of over de grens van het normale beleid (Van Buuren et al., 2016). Ettelt et al. (2015) geven aan dat een experiment een RCT moet omvatten om valide kennis te kunnen vergaren. Zonder een controlegroep kan volgens hen niet worden bewezen dat de experimentele dienstverlening beter werkt dan de normale dienstverlening. Volgens hen is de opgedane kennis dan niet volledig en wetenschappelijk genoeg om over te gaan in *persuasion*. Als we kijken naar experimenten in de publieke sector, voldoen maar

weinig experimenten aan deze criteria. Een controlegroep is zelden opgenomen in de opzet van een experiment (Ettelt et al., 2015). Ettelt et al. geven aan dat dit vaak een probleem is bij experimenten in de publieke sector. Doordat de controlegroep vaak ontbreekt blijven overheden problemen te ondervinden met experimenteren op een wetenschappelijk verantwoorde manier. Dit heeft ook effect op de *persuasion*. Er is immers geen wetenschappelijk bewijs voor de werking van het experiment. Volgens hen is dit een van de redenen dat beleidsexperimenten in de publieke sector slechts zelden resulteren in daadwerkelijke beleidsbeslissingen.

### **3.4. Persuasion-fase**

Rogers (2003) omschrijft de *persuasion* fase als iets dat zich voordoet op het moment dat degene die beslist zich vormt tot voor of tegenstander van een bepaalde innovatie. In het geval van beleidsexperimenten zijn dit lokale bestuurders. Volgens Rogers wordt in deze fase bepaald of de kennis van het experiment door beleidsmakers wordt ontvangen en op welke manier dit gebeurt. Dit bepaalt in grote mate of de besluitvormer positief of negatief tegenover de innovatie staat. In de publieke sector is de *persuasion*-fase van groot belang. Door de risicoaversie en politieke afrekening die plaatsvindt in de publieke sector, zoals besproken in hoofdstuk 2, is de publieke sector over het algemeen conservatief (Christensen & Laegreid, 2010). Een besluitvormer moet overtuigd zijn van het feit dat een bepaalde beleidsverandering ook tot de gewenste successen leidt. Als dit niet het geval is, zal het beleid over het algemeen niet zomaar worden veranderd. Of de kennis die wordt opgedaan tijdens een beleidsexperiment overgaat in *persuasion* heeft volgens Van Buuren et al. (2016) te maken met de *pilot paradox*. Deze paradox houdt in dat een experiment ruimte nodig heeft om kennis te vergaren terwijl dit het implementeren van het experiment juist lastiger maakt. Hoe verder een experiment af staat

van de bestaande regelgeving, des te lastiger wordt het doorvoeren ervan, omdat veel kennis niet toepasbaar is op de organisatie als die teveel verschilt met het bestaande beleid. Aan de andere kant zijn experimenten die zich strak aan bestaande regels houden vaak weinig innovatief of leerzaam. Deze experimenten resulteren al snel in incrementele veranderingen. In het schema van Rogers (2003) (zie figuur 2) is deze paradox te herkennen. Aan de ene kant moeten besluitvormers volgens Rogers inzicht krijgen in het relatieve voordeel van een innovatie ten opzichte van het oude beleid. Het nieuwe beleid moet daadwerkelijk verschillend zijn van wat er al is. Dit kan alleen als er voldoende kennis wordt vergaard en hier is volgens Van Buuren experimentele ruimte voor nodig. Tegelijkertijd moet de kennis volgens Rogers ook toepasbaar zijn op de organisatie en daarom niet te complex zijn. Dit is de andere kant van de paradox. De *pilot paradox* zorgt er volgens Van Buuren et al. voor dat experimenten kunnen resulteren in nieuwe innovatieve oplossingen en kennis, maar dat ze lang niet altijd leiden tot beleidsverandering. Om de kennis en de overdracht van deze kennis naar besluitvormers te waarborgen, moeten volgens Van Buuren et al. het interne en externe succes in evenwicht zijn. Met intern succes bedoelen Van Buuren et al dat een experiment nieuwe kennis kan opleveren en dat een experiment soepel verloopt. Met extern succes bedoelen van Buuren et al. de mate waarin deze kennis ook toepasbaar is op de staande organisatie. Om extern en intern succes in evenwicht te houden moeten een aantal elementen in evenwicht zijn.

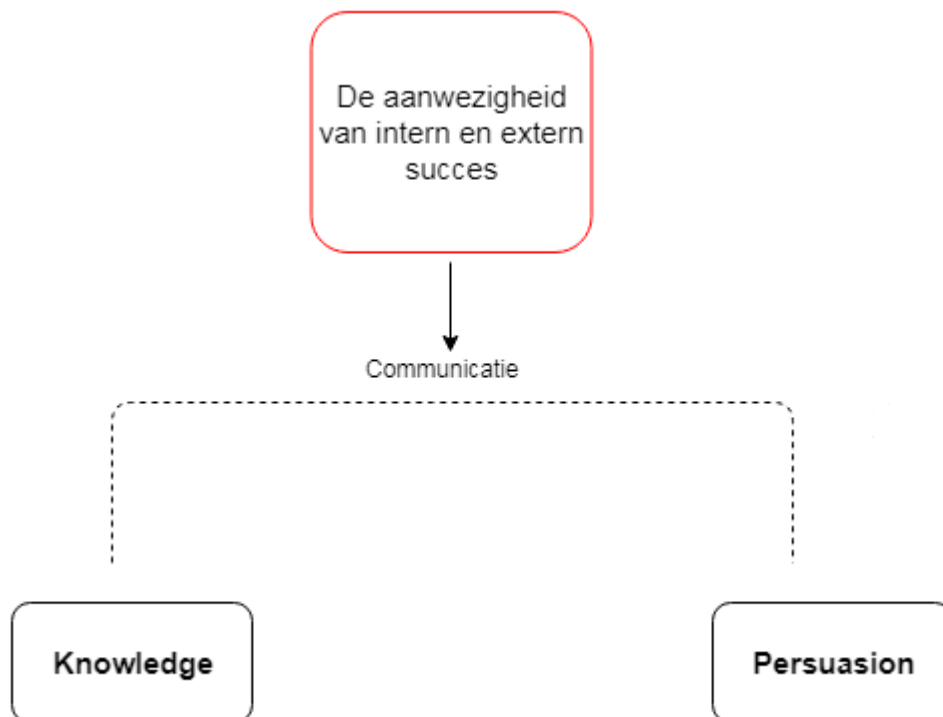
<b>Element</b>	<b>Intern succes</b>	<b>Extern Succes</b>
<b>Positie van de pilot</b>	Voldoende afstand tot organisatie	In contact blijven met organisatie en vroeg nadenken over aansluiting met organisatie

<b>Aanwezige middelen</b>	Extra middelen (tijd en geld) om creativiteit en verkenning te waarborgen	Mogelijkheid om middelen (op langere termijn) in te zetten in organisatie zonder grote risico's
<b>Deelnemers</b>	Coalitie van welwillende actoren	Vertegenwoordiging van <i>alle</i> relevante actoren
<b>Procesaanpak</b>	Lerend milieu en gericht op maatwerk	Resultaten klaar om verder in te bedden. Focus op eindresultaten
<b>Projectaanpak</b>	Beperkte schaal om (financiële) risico's te voorkomen. Hoge kwaliteit van toezicht en analyse	Voldoende kennis over het systeem. Resultaten moeten representatief zijn en van hoge kwaliteit

Figuur 4: Evenwicht tussen intern en extern succes (Van Buuren, 2016)

Het is voor een pilot dus van groot belang dat deze evenwicht weet te vinden tussen de interne en externe voorwaarden voor succes. Als dit lukt is de kans groter dat er voldoende kennis wordt vergaard en dat het experiment toepasbaar is op de organisatie. Op het moment dat besluitvormers overtuigd zijn van deze toepasbaarheid, is de eerst horde van het innovatieproces genomen. Uit de experimenten blijkt ook dat juist dit evenwicht erg lastig te vinden is. Omdat de beleidsmakers en politiek verantwoordelijken vaak zelf niet deelnemen aan een experiment moet het experiment zo zijn vormgegeven dat een beleidsvormer of politiek verantwoordelijke zich kan inbeelden hoe een bepaalde aanpak in de organisatie werkt. Communicatie vormt hierbij een sleutelrol. Als de projectleider en de besluitvormer veelvuldig in contact blijven staan zal het evenwicht tussen intern (projectleider) en extern (besluitvormer)

makkelijker te handhaven zijn. Dit is ook terug te zien in de interviews, waar communicatie tussen organisatie en projectleider vaak wordt genoemd als belangrijk element in een succesvolle pilot. Hierbij is vooral belangrijk dat de besluitvormer een beeld krijgt van de consequenties van de doorvoering van een beleidsexperiment (Windrum & Kuch, 2008).



Figuur 3: Voorwaarde voor overbrengen van *knowledge* naar *persuasion*

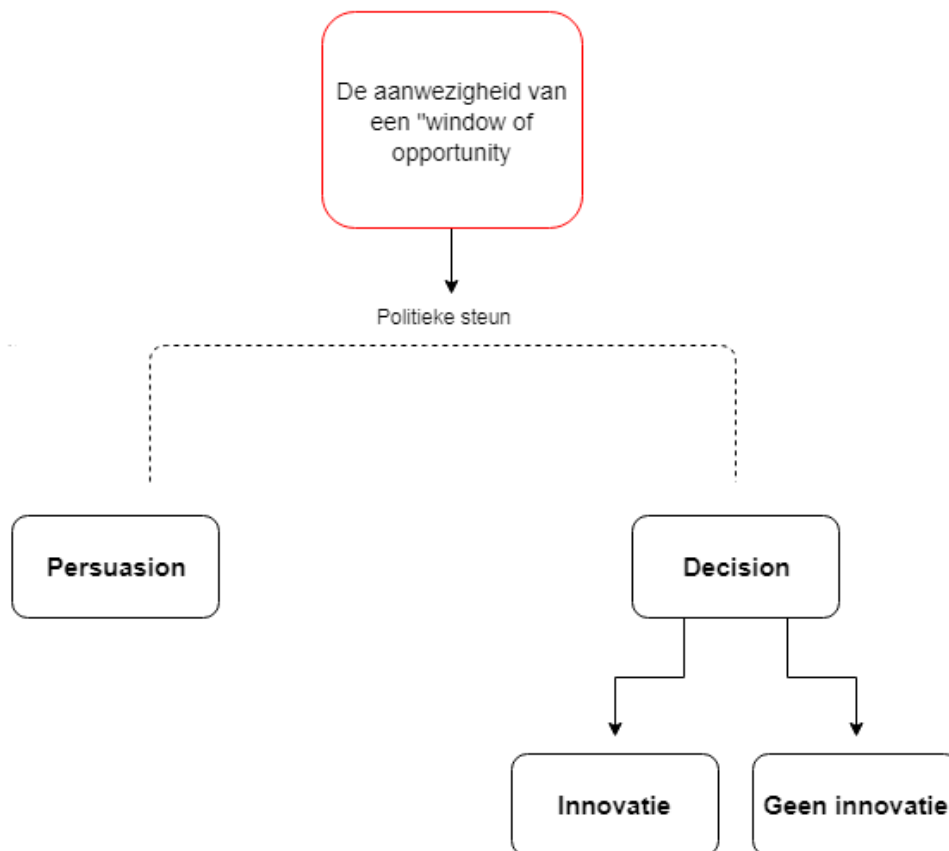
Het is dus belangrijk dat een experiment zorgt voor intern en extern succes. De projectleider moet van de besluitvormer de ruimte krijgen om te kunnen experimenteren, en de besluitvormer moet kunnen worden overtuigd van het feit dat de kennis en de opgedane ervaringen toepasbaar zijn in de organisatie. Dit moet met het oog op de *pilot paradox* gebeuren op niet al te grote afstand van de organisatie (Van Buuren, 2016). Daarvoor is een goede afstemming en communicatie tussen projectleider en besluitvormers essentieel. Volgens Ettelt et al (2015) is

het vooral belangrijk dat er wetenschappelijk bewijs wordt gecreëerd voor de werking van een experiment door middel van een RCT. Dit zijn volgens de literatuur cruciale aspecten voor een goede overdracht van *knowledge* naar *persuasion*.

### 3.5. Decisionfase

De *decision*- of besluitfase vindt plaats als een besluitvormer activiteiten onderneemt om een innovatie door te voeren of af te wijzen (Rogers, 2003). Het is lang niet altijd zo dat een innovatie wordt doorgevoerd als de politiekverantwoordelijken de *persuasion* hebben dat een bepaalde innovatie verstandig is. Vaak is er een bepaalde aanleiding voor nodig. Rogers noemt als voorbeeld dat 80% van de Pakistaanse vrouwen weet dat het verstandig is om anticonceptie-middelen te gebruiken, maar toch gebruikt slechts 15% van de vrouwen deze in de praktijk; de reden hiervoor kan zijn dat dit wordt afgekeurd vanwege geloofsovertuigingen of omdat de middelen niet verkrijgbaar zijn. Dit is ook toe te passen op de publieke sector. Als een besluitmaker overtuigd is dat een bepaalde innovatie werkt moet deze ook nog worden uitgevoerd. Rogers noemt dit de *cue-to-action*. In het voorbeeld van de Pakistaanse vrouwen is dit bijvoorbeeld dat ze bang zijn om zwanger te worden of als iemand in hun naaste omgeving een abortus heeft gepleegd. Een bekende theorie hierover is de *window of opportunity* van Kingdon (1984). Deze houdt in dat er alleen besluiten worden genomen als een aantal factoren samenkomt. De eerste factor is de aanleiding, bijvoorbeeld een maatschappelijk probleem dat aan de oppervlakte komt of een wetwijziging op een hoger niveau. De vraag is of de aanleiding voor het beginnen van een experiment na afloop van een experiment nog politiek relevant is, of dat er al een andere oplossing voor het probleem is bedacht. De tweede factor is de oplossing. Deze is bij de doorvoering van een beleidsexperiment altijd aanwezig, dat is immers getest

tijdens de uitvoering van het experiment. De laatste en misschien wel belangrijkste factor die invloed heeft op de *window of opportunity* is de politieke factor. De context voorafgaand aan een experiment kan totaal verschillend zijn van die erna. De context kan een veranderende economische situatie zijn, maar ook een ander politiek landschap, waardoor prioriteiten verschuiven. Ook de externe druk op het doorvoeren van een innovatie kan van invloed zijn op de politieke factor. Als er veel externe druk wordt uitgeoefend op een innovatie zal de politiek sneller geneigd zijn beslissingen te nemen (Bekkers et al. 2006). Sterker nog, volgens Christensen & Laegreid (2010) innoveren overheden alleen als gevolg van externe druk of crisis.



Figuur 4: *Persuasion* overbrengen naar politieke steun voor een *decision*



Het is bij het nemen van een beslissing over de doorvoering van een innovatie dus van cruciaal belang dat het politieke landschap open staat voor de innovatie. Of dit zo is, is van vele factoren afhankelijk, zoals druk van buitenaf en de afwezigheid van andere prioriteiten. Als deze factoren niet aanwezig zijn is de kans groot dat een *persuasion* nooit daadwerkelijk terecht komt bij de gemeenteraad.

### **3.6. Conclusie**

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag: *Welke determinanten op het proces van innovatie door beleidsexperimenten kunnen uit de literatuur worden afgeleid?* Belangrijke determinanten om een experiment daadwerkelijk te laten uitmonden in innovatie zijn gelegen in drie processen. Ten eerste is het belangrijk dat er voldoende kennis wordt opgehaald in een experiment. Hierbij is het volgens Ettelt et al (2015) vooral belangrijk dat er een controlegroep is bij de uitvoering van het experiment. Daarnaast moet het experiment ver genoeg van de organisatie plaatsvinden om daadwerkelijk nieuwe kennis op te kunnen doen. Daarna moet de kennis worden omgezet naar overtuigingen of *persuasion* bij besluitmakers. Om dit goed te laten verlopen moeten uitvoerders en besluitmakers goed communiceren. Het is belangrijk dat er een balans wordt gevonden tussen de uitvoering van nieuwe, innovatieve processen aan de ene kant en de toepasbaarheid hiervan op de organisatie aan de andere kant. In feite moet er een balans worden gevonden binnen de *pilot paradox* (Van Buuren, 2016). De beleidsvormer moet zorgen dat uitvoerders de vrijheid krijgen om voldoende kennis op te doen en de uitvoerders moeten de opgedane kennis toepasbaar maken voor de organisatie. Daarna moet de overtuiging dat een bepaalde innovatie werkt ook nog uitmonden in een beslissing over de toepassing van

de innovatie. Dit is afhankelijk van de aanwezigheid van een *window of opportunity*. Deze *window of opportunity* heeft vooral te maken met externe en contextuele factoren, die van invloed kunnen zijn op het proces van innovatie.

Het volgende hoofdstuk gaat in op de onderzoeksdesign van het experiment. Het zet uiteen hoe de experimenten zijn onderzocht en waarom voor een kwalitatieve aanpak is gekozen. Daarnaast gaat het in op de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek.

## **4. Onderzoeksdesign**

### **4.1. Inleiding**

Dit hoofdstuk verantwoordt waarom er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek op basis van bestaande literatuur en een casestudy. Ook gaat dit hoofdstuk in op de uitvoering, validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

### **4.2. Onderzoeksmethode**

Dit onderzoek is zowel inductief als deductief. Inductief onderzoek is gericht op het formuleren van theorie, in tegenstelling tot deductief onderzoek, dat bestaande theorieën toetst aan de praktijk. Dit onderzoek is inductief omdat het op basis van empirische data een theorie vormt over de werking van beleidsexperimenten op innovatie en hier een verklaring voor zoekt. Het is daarmee een uitbreiding van de theorieën uit de bestaande literatuur, het scherpt deze bevindingen aan met voorbeelden uit de praktijk. Het onderzoek is daarmee ook deductief: er wordt bestaande literatuur gebruikt om richting te geven aan de empirische data. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek omdat dit meer mogelijkheden geeft om verklaringen te ontdekken dan kwantitatief onderzoek. Daarnaast is de bestaande theorie nog niet diepgaand genoeg om toetsbare variabelen af te leiden. Dit onderzoek hoopt deze variabelen wel te vinden, zodat er in de toekomst kwantitatief onderzoek mogelijk is naar de effecten van beleidsexperimenten op innovatie.

De kwalitatieve empirie is opgebouwd aan de hand van een casestudy naar vijf beleidsexperimenten in de gemeente Tilburg. Een casestudy is een onderzoek waarbij een of meer gevallen van een onderzoeksonderwerp in het veld worden onderzocht (Van Thiel, 2010). De bestudeerde casussen komen uit dezelfde gemeente, namelijk Tilburg. Dit is gedaan omdat

de omgeving invloed kan hebben op de verschijning van de experimenten. Een vaste omgeving is dus goed om experimenten met elkaar te kunnen vergelijken (Van Thiel, 2010). Aangezien een groter onderzoek van meerdere experimenten in verschillende plaatsen de mogelijkheid om losse experimenten goed te onderzoeken vermindert, is gekozen om het onderzoek specifiek op Tilburg te richten. De resultaten zijn daarom niet generaliseerbaar naar heel Nederland of alle beleidsexperimenten in het algemeen. Het onderzoek geeft een theorie over beleidsexperimenten in combinatie met innovatie. In vervolgonderzoek kan deze theorie grootschalig deductief worden getoetst.

Omdat een casestudy een intensieve studie inhoudt, is het belangrijk dat de casussen op verschillende wijzen worden onderzocht (Jochems & Joosten, 2009). De onderzoeksvraag wordt daarom op twee manieren onderzocht. Ten eerste door het analyseren van beleidsdocumenten over de verschillende experimenten. De vraag bij het analyseren van deze documenten is vooral wat de insteek is van de experimenten, hoe de experimenten zijn ontwikkeld en hoe de evaluatie is verlopen. Ten tweede worden er diepte-interviews gehouden met betrokkenen bij experimenten. Er zijn interviews gehouden met gemeenteambtenaren, politici en initiatiefnemers. Het doel hiervan is om cruciale factoren, die niet terug te vinden zijn in documenten, te achterhalen.

### **4.3. Casuselectie**

De geselecteerde casussen voor dit onderzoek zijn: Project DOEN!, Fix up your life, Pilot Competente Card, Pilot MEE en de samenwerking tussen GGZ en Werk en Inkomen [GGZ/W&I]. De casussen zijn afkomstig uit Tilburg en daarom goed met elkaar te vergelijken. De casussen zijn beleidsexperimenten gericht op verandering van bestaand beleid, en dus op

innovatie. Ook zijn de geselecteerde casussen allemaal gericht op de burger als eindgebruiker en zijn de experimenten uitgevoerd in het sociale domein. Er is specifiek voor deze experimenten gekozen omdat ze gericht zijn op het daadwerkelijk veranderen van bestaand beleid, dat invloed heeft op de burger. Er is gekozen voor experimenten uit het sociale domein omdat juist dit beleidsdomein last heeft van risicoaversie en een cultuur van regels en controle, zoals in hoofdstuk twee is benoemd (Christensen & Laegreid, 2010). Er zijn meer experimenten uitgevoerd in het sociale domein, maar deze zijn meer gericht op incrementele veranderingen en daarom niet meegenomen in dit onderzoek.

#### **4.3.1. Fix up your life**

Fix up your life is begonnen in Tilburg en is inmiddels verspreid door heel Nederland. Fix up your life is een experiment waarbij jongeren met ernstige schuldenproblematiek worden getraceerd door het ROC. Het ROC verwijst deze jongeren door naar R-Newt, dat de jongeren trainingen geeft. In deze trainingen leren de jongeren hoe ze moeten omgaan met geld en welke verantwoordelijkheden hierbij komen kijken. Daarnaast krijgen ze een begeleider vanuit schuldhulpverlening om de opgebouwde schuld zo goed mogelijk af te lossen (Van Ommeren et al., 2014). Deze casus is interessant omdat het experiment is ingebed in gemeentelijk beleid en landelijk in verschillende gemeenten is overgenomen. Daarnaast is de intensieve samenwerking tussen de actoren opvallend. Op het eerste gezicht lijkt het een experiment dat heeft gezorgd voor innovatie, de vraag is of dit in de praktijk ook zo is en welke factoren hierbij een rol hebben gespeeld. Dit experiment onderzoekt of een integrale aanpak tussen verschillende actoren de oplossing is voor jongeren met schulden. Hiermee voldoet Fix up your life aan de definitie voor een experiment.

### **4.3.2. Project DOEN!**

Project DOEN! is een project dat gaandeweg het onderzoek door een medewerker van de gemeente werd genoemd. Volgens de medewerker was het een succesvol experiment dat uiteindelijk door omstandigheden in een la is beland. Dit is een goede aanleiding om het experiment als casus op te nemen in dit onderzoek. Tijdens Project DOEN! is getest of gesubsidieerd werk of betaald vrijwilligerswerk kan worden ingezet om het zogenaamde *granietenbestand* te activeren. Het is interessant om te onderzoeken of dit experiment inderdaad niet heeft geleid tot innovatie en welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen. Het doel van Project DOEN! is bewijs zoeken dat het activeren van het *granietenbestand* via loonwaarde werken en betaald vrijwilligerswerk werkt en voldoet hiermee aan de definitie van Van Steenbergen (1997) voor een experiment.

### **4.3.3. Competence Card**

Pilot Competence Card is gestart in de periode dat de vluchtelingencrisis op zijn zwaarst was. Het is interessant om een experiment op te nemen dat is begonnen in een crisissituatie. Vooral de impact van een crisis op een experiment en de druk om snel te presteren is in deze casus interessant. Voorafgaand aan het onderzoek was nog onduidelijk of het experiment al dan niet heeft gezorgd voor innovatie. Bij Pilot Competence Card is onderzocht of vluchtelingen sneller aan het werk komen als hun competenties direct in kaart worden gebracht. Dit is een goed voorbeeld van een experiment zoals Van Steenbergen (1997) dit definieert, er wordt immers een causale relatie getest.

### **4.3.4. Pilot MEE**

Ook deze pilot is gaandeweg het onderzoek naar boven komen. De pilot werd door een respondent genoemd als hét voorbeeld van hoe een experiment niet moet worden vormgegeven.

Na wat rondvragen bleken maar weinig mensen op de hoogte te zijn van dit experiment. De vraag hierbij is of het experiment ondanks zijn onbekendheid heeft gezorgd voor innovatie. Daarnaast is het interessant om te achterhalen waarom dit experiment zo weinig bekendheid heeft en wat de gevolgen hiervan zijn voor de innovatie. Pilot MEE kijkt of een integrale samenwerking tussen de gemeente en stichting MEE mensen met een uitkering in combinatie met een lichamelijke handicap sneller aan het werk helpt. Het is een poging om een causale relatie te testen in de praktijk en dus een experiment.

#### **4.3.5. Samenwerking GGZ/W&I**

Het interessante aan deze casus is dat hij ontstaan is uit landelijk beleid. Daarnaast betreft het een samenwerking tussen verschillende actoren. Het is dan ook goed om een vergelijking te maken met Fix up your life. Het experiment is pas onlangs afgerond en lijkt in eerste opzicht te hebben geleid tot innovatie, het is de vraag of dit klopt en welke factoren hierbij een rol hebben gespeeld. Ook hier wordt gekeken of een integrale aanpak mensen met een handicap sneller aan het werk te helpen, en ook dit is dus een goed voorbeeld van een beleidsexperiment.

### **4.4. Dataverzameling**

Om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen zijn de casussen op twee verschillende manieren onderzocht. Hieronder worden de manieren toegelicht.

#### **4.4.1. Documentstudie**

De eerste vorm van dataverzameling is de documentstudie: verslagen, krantenberichten, beleidsdocumenten en notulen van vergaderingen. Een documentstudie is geschikt bij een

casestudy omdat deze documenten niet specifiek worden geschreven voor onderzoeksdoeleinden. Daarnaast geven documenten vaak meer zicht op onderliggende problematiek van casussen, de context en tijdsgeest. De documenten die worden gebruikt zijn voor een groot deel (interne) beleidsdocumenten van de gemeente Tilburg. Bij een documentstudie moet rekening worden gehouden met de herkomst van de documenten en de context waarin het geschreven is. Ook is het belangrijk rekening te houden met de vraag voor wie het document bedoeld is, en vooral of er andere documenten zijn die hetzelfde of een ander verhaal vertellen. Aan deze voorwaarden is in dit onderzoek voldaan, de documenten zijn zorgvuldig gekozen

#### **4.4.2. Interviews**

Het grote verschil in data uit interviews en documentanalyses is dat interviews meer gericht zijn op reactiviteit (Jochems & Joosten, n.d.). Dit kan informatie naar boven halen die moeilijk uit documenten of anderszins verzameld kan worden. In dit geval werden de interviews afgenomen door middel van een topiclijst. Dit houdt in dat er bepaalde topics worden besproken maar dat de concrete vragen en de volgorde ervan niet vastliggen. Dit wordt ook wel een semigestructureerd interview genoemd (Van Thiel, 2007). Een semigestructureerd interview is geschikt voor inductief onderzoek omdat het nieuwe inzichten kan opleveren en de diepte opzoekt. De respondenten zijn veelal beleidsvormers, uitvoerders en initiatiefnemers van de experimenten. De interviews geven meer duidelijkheid over de relatie tussen organisaties en de redenen waarom een experiment wel of niet is doorgevoerd. De topics zijn vooral gebaseerd op de tijdlijn rondom het experiment: hoe is het experiment gestart, hoe was de uitvoering en hoe is het afgerond. Het laatste topic is of en hoe het experiment is ingebed in de organisatie. In combinatie met de documenten uit de documentstudies kan zo het gehele experiment in kaart worden gebracht.



#### **4.5. Data-analyse**

De data uit dit onderzoek is verkregen uit openbare en interne documenten en uit interviews. Doordat documentstudies en eerdere interviews een steeds beter beeld gaven van de resultaten zijn de vragen in de interviews na verloop van tijd scherper geworden. De interviews zijn op een na allemaal opgenomen, zodat er een letterlijk transcript kon worden gemaakt. Deze zijn op te vragen is bij de onderzoeker. De transcripten zijn geanalyseerd door middel van ‘open coderen’. Dit wil zeggen dat de antwoorden van de respondent codes hebben gekregen die de antwoorden samenvat in een woord of zin. Doordat dit bij elk interview is gedaan zijn terugkerende codes en thema’s te achterhalen en konden er verbanden worden gevonden tussen de experimenten. De codes zijn vervolgens met elkaar vergeleken en onderverdeeld in categorieën, sommige codes zijn samengevoegd en niet relevante codes zijn verwijderd. Met de verzamelde codes is de literatuur geraadpleegd, om het onderzoeksonderwerp (beleids-experimenten) zowel vanuit de literatuur als vanuit de empirie te benaderen. De dataverzameling is daarmee geen lineair proces geweest en heeft niet in chronologische volgorde plaatsgevonden. Uit de combinatie van empirie en literatuur volgt een codeboom (zie bijlage). Zo vulden theorie en empirie elkaar aan, de empirie heeft uiteindelijk de bestaande theorieën over beleidsexperimenten in combinatie met innovatie verdiept en verduidelijkt. De vetgedrukte kopjes in de codeboom zijn determinanten die volgens de literatuur van invloed zijn op de innovatie die al dan niet wordt veroorzaakt door beleidsexperimenten. Onder de kopjes staan de variabelen die invloed hebben op deze determinanten, afkomstig uit de empirie. Uit de interviews en de gemeentelijke documenten blijkt bijvoorbeeld dat betrokkenheid van beleidsmakers bij het experiment belangrijk is voor de externe werking van een experiment. De

variabele ‘betrokkenheid van beleidsmakers’ is dus geplaatst onder het kopje *persuasion > extern succes*. Dit is met alle variabelen gedaan en op deze manier geeft de empirie verklaringen voor de aanwezigheid van determinanten in de literatuur. Zo wordt de theorie aangevuld met de empirie en andersom, en wordt er deels deductief en deels inductief geanalyseerd. De codeboom in de bijlage is in figuur 10 in het volgende hoofdstuk uitgewerkt in een matrix.

## **4.6. Betrouwbaarheid en validiteit**

### **4.6.1. Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid van een onderzoek heeft te maken met nauwkeurigheid en consistentie van de gebruikte meetinstrumenten (Van Thiel, 2007). De data van dit onderzoek is afkomstig uit documentanalyses en interviews. Voor de documentanalyse zijn zowel interne als externe documenten gebruikt. Er is rekening gehouden met de herkomst van de documenten en de mogelijke subjectiviteit die dit met zich meebrengt. Het voordeel van documenten is dat ze niet geschreven zijn voor dit onderzoek, wat de betrouwbaarheid van de data ten goede komt (Reulink, Lindeman, 2005). Dit geldt vooral voor interne documenten, deze zijn minder vatbaar voor sociaal wenselijke informatie. Het nadeel van een documentanalyse is dat de informatie afkomstig is uit de tweede hand. Daarom is naast een documentenanalyse ook gebruikgemaakt van interviews. De interviews zijn afgenomen bij mensen die direct betrokken zijn geweest bij de experimenten, waardoor ook de context beter in beeld komt. De combinatie van documentanalyse en interviews is dus ideaal om een casus betrouwbaar in beeld te krijgen. De interviews zijn afgenomen door middel van een topiclijst. Deze zorgt ervoor dat het gehele proces rondom het beleidsexperiment aan de orde komt in het interview.

De onderzochte beleidsexperimenten zijn alle vijf uitgevoerd in het sociale domein. De onderzochte experimenten zijn de enige gevonden beleidsexperimenten met niet-incrementele bedoelingen uit Tilburg in de afgelopen tien jaar. Hierdoor zijn de beleidsexperimenten representatief voor beleidsexperimenten in Tilburg. Ze zijn niet representatief voor heel Nederland omdat ze allen plaatsvonden in dezelfde context. Hiermee moet bij het interpreteren van de conclusies rekening worden gehouden.

#### **4.6.2. Validiteit**

Bij validiteit wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit. Interne validiteit is aanwezig als de onderzoeker het effect meet dat hij wil meten. In dit onderzoek is de vraag of de variabelen die uit de interviews en documenten zijn gehaald daadwerkelijk invloed hebben uitgeoefend op de innovatie die een beleidsexperiment heeft opgeleverd (Van Thiel, 2007). Dit wordt deels gedekt door het feit dat er twee soorten databronnen zijn, interviews en documenten. Daarnaast zijn per casus meerdere mensen geïnterviewd, met verschillende rollen, zodat de causale verbanden niet zijn gebaseerd op een enkele respondent. Dit maakt dat de gevonden causale verbanden tussen factoren en de invloed hiervan op de overtuiging en de besluitfase valide zijn voor deze casussen.

Externe validiteit is aanwezig als de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn naar andere situaties dan die van het onderzoek. Dit onderzoek is niet in hoge mate extern valide, omdat het een kwalitatief onderzoek is - zo'n onderzoek is over het algemeen minder extern valide. Het is immers een verkenning en vorming van theorie. Deze theorie moet ergens op gebaseerd worden, in dit geval op de ervaringen met beleidsexperimenten in Tilburg. Om de externe validiteit van toekomstig onderzoek te vergroten is grootschaliger onderzoek nodig.

## 5. Resultaten en analyse

### 5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord: *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsexperimenten in de gemeente Tilburg met betrekking tot hun aanleiding, opzet, verloop en resultaat?* en: *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsexperimenten ten aanzien van de bereikte innovatie?* In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek weergegeven en geanalyseerd. Eerst wordt kort verteld welke experimenten hebben gezorgd voor innovatie. Vervolgens wordt per experiment een korte tijdlijn weergegeven over het verloop van het experiment. Daarna wordt door middel van een matrix verklaard waarom het ene experiment wel en het andere niet heeft gezorgd voor innovatie.

### 5.2. Innovatie

Niet alle experimenten hebben geresulteerd in innovatie. Uiteindelijk hebben twee van de vijf experimenten geleid tot een verandering in beleid en dus tot innovatie. Dit zijn Fix up your life en de samenwerking tussen GGZ/W&I. Project DOEN!, Pilot MEE en Pilot Competence Card hebben niet geresulteerd in beleidsverandering en dus ook niet in innovatie.

Fix up your life is doorgevoerd in de organisatie in de vorm van nieuw beleid omtrent vroegtijdige schoolverlaters (VSV 2.0 programma van maatregelen 2016-2020, 2016). Voor dit nieuwe beleid zijn functies opgesteld en is budget vrijgemaakt (bron: interview beleidsmedewerker schuldhulpverlening). Fix up your life heeft dus gezorgd voor innovatie.

De samenwerking tussen GGZ/W&I heeft geresulteerd in nieuw beleid omtrent werklozen met problemen in hun geestelijke gezondheid. Deze worden nu integraal behandeld

met externe actoren in plaats van intern binnen de afdeling werk en inkomen. Er is een coördinatieteam aangesteld om dit beleid uit te voeren (Smits, 2019). Voor 2020 wordt er nog gebruikgemaakt van overgebleven subsidiebudget, de jaren daarna moet er geld worden vrijgemaakt. Voor aanvang van het experiment was er geen tot weinig contact over klanten tussen GGZ en W&I. Geestelijke gezondheid werd niet meegenomen in de coaching van uitkeringsgerechtigden. Na het experiment is hier nieuw beleid op gemaakt, er is dus sprake van innovatie.

Project DOEN! is na het experiment niet doorgezet. Volgens een raadsdocument is besloten het experiment niet voort te zetten in de organisatie omdat dit te veel geld zou kosten. In de evaluatie van het experiment staat wel dat de aanpak en het proces van het experiment laten zien dat maatwerk werkt en dat dit moet worden ingebed in de organisatie (Gemeente Tilburg, 2009). Hiermee wordt uiteindelijk niets gedaan, sterker nog, het wordt niet eens meer besproken in de raad. Het experiment belandt in een lade. Een oud-wethouder uit de periode 2010-2018 zegt nog nooit van Project DOEN! te hebben gehoord, terwijl het project pas in oktober 2010 afliep.

Voor Pilot MEE geldt hetzelfde. Ook deze pilot heeft niet gezorgd voor innovatie, het heeft de gemeenteraad niet eens gehaald. Het experiment is stilzwijgend gestopt en er wordt niet meer over gepraat; zelfs een half jaar na afloop van het experiment weten weinig mensen binnen de gemeente iets af van het experiment.

Pilot Competence Card wordt eveneens niet doorgezet. Het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) die het experiment moet uitvoeren, kiest voor een eigen methode om vluchtelingen te screenen. Dit is met de gemeenteraad gecommuniceerd en er worden verder geen vragen meer gesteld. Daarnaast wordt de urgentie voor het maken van nieuw beleid

omtrent vluchtelingen minder door de afname van de toestroom aan vluchtelingen. De interesse van de politiek in dit vraagstuk lijkt daardoor te zijn afgenomen.

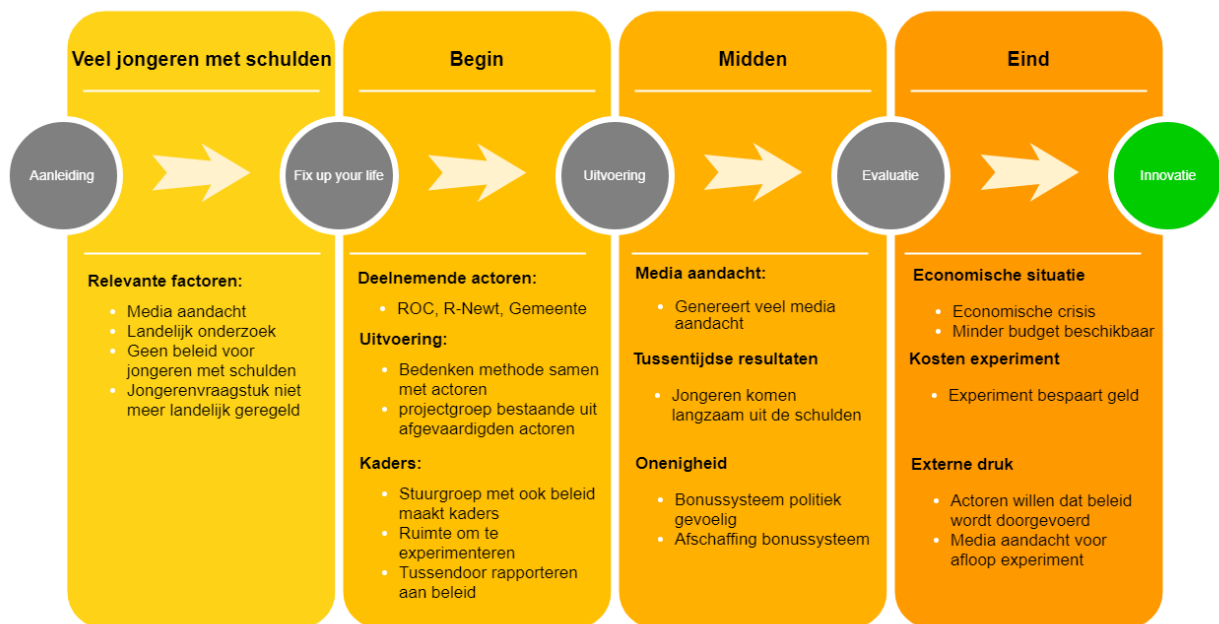
### **5.3. Verloop experimenten**

Het verloop van de experimenten wordt vergeleken door middel van een tijdlijn. In deze tijdlijn wordt ingegaan op de aanleiding van het experiment (en de belangrijkste factoren hiervan), de opzet van het experiment (de deelnemende actoren, de gekozen methodiek (uitvoering), en de opgestelde kaders), het verloop van het experiment (externe interesse in het experiment, tussentijdse resultaten, en eventuele onenigheid tussen betrokkenen) en factoren met invloed op de afloop van het experiment (economische situatie, kosten experiment, externe druk en evt. andere omstandigheden met invloed op de *window of opportunity*). In de komende paragrafen worden de opvallendste verschillen tussen de experimenten aangaande deze aspecten uitgelicht. Elke paragraaf eindigt met een tijdlijn waarin de belangrijkste gebeurtenissen steeds op dezelfde wijze worden getoond.

#### **5.3.1. Fix up your life**

Fix up your life is ontstaan omdat jongerenwerk een gemeentelijke verantwoordelijkheid werd. Toen Stichting Sint Alexander in 2012 een onderzoek naar buiten bracht dat veel jongeren met schulden kampten (Pehlivan & Neijboer, 2012) werd dit opgepakt door de media. Hierop kwamen het ROC en R-Newt met een statement zich te herkennen in deze problemen. De gemeente anticipeerde hierop en bedacht samen met het ROC en R-Newt een aanpak om binnen schuldhulpverlening een aparte tak te maken voor jongeren met schulden. Het ROC en R-Newt kregen beiden een belangrijke rol in deze aanpak. Boven de uitvoering stond een stuurgroep die het experiment binnen de gestelde kaders hield. Omdat de

aanpak in die tijd nieuw was en schulden onder jongeren al eerder in het nieuws waren, kreeg het experiment veel media-aandacht. Al snel werden er positieve resultaten geboekt. Het beloningssysteem, waarbij jongeren die goed hun best deden een subsidie van de overheid kregen, werd na kritiek uit het experiment geschrapt. Dit is een voorbeeld waarbij de beleidsafdeling het experiment binnen de kaders van de organisatie houdt. Het experiment eindigde na een jaar, de economische crisis was op dat moment nog bezig en er moest flink worden bezuinigd. Uit de resultaten van Fix up your life blijkt dat de aanpak geld oplevert. Het geld dat in Fix up your life wordt gestoken, bespaart kosten bij andere instanties van de gemeente. Actoren willen graag dat het beleid wordt voortgezet vanwege de goede resultaten (minder schooluitval, afname van schulden onder jongeren). Het gevolg hiervan is dat het experiment wordt doorgevoerd in de organisatie. Er komt een nieuw beleid omtrent vroegtijdige schoolverlaters. Fix up your life gaat hierin een belangrijke rol vertolken (VSV 2.0 programma van maatregelen 2016-2020, 2016).



Looptijd: 1 jaar  
Grootte experiment: > 100 deelnemers

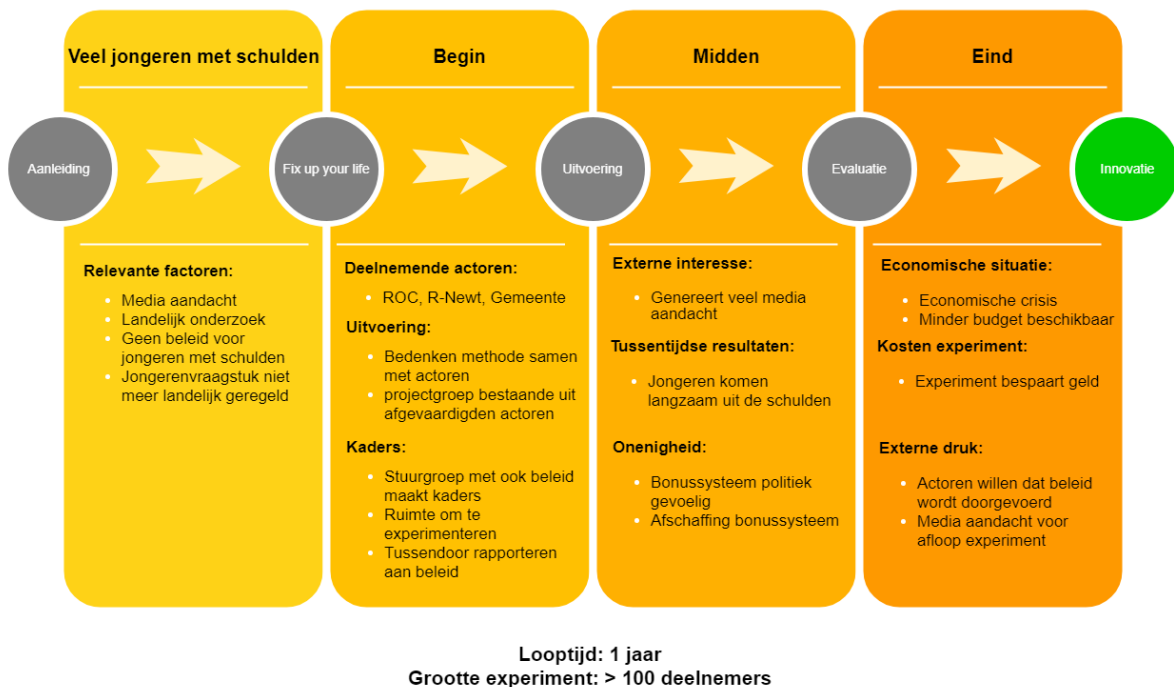
Figuur 5: Tijdlijn Fix up your life

### **5.3.2. GGZ/W&I**

De samenwerking tussen GGZ/W&I is ontstaan vanuit de behoefte van de landelijke GGZ-afdeling om werk onderdeel te maken van geestelijke-gezondheidstrajecten. De GGZ had de overtuiging dat werk belangrijk is voor de geestelijke gezondheid. Aangezien uitkeringsgerechtigden aan het werk worden geholpen door de overheid is de GGZ samen met de universiteit van Maastricht gaan lobbyen bij de rijksoverheid. Hierop besloot het ministerie van SZW-arbeidsregio's te stimuleren om samenwerkingstrajecten op te zetten tussen gemeentelijke W&I-afdelingen en de geestelijke gezondheidszorg. Een landelijke subsidie zette de gemeenten aan om door te pakken. De gemeente Tilburg greep deze subsidie aan om een experiment te beginnen met de GGZ en het UWV. Elk van de drie actoren leverde een afgevaardigde die plaatsnam in een projectteam. Het projectteam besprak casussen uit de eigen organisatie met het doel om deze casussen integraal op te lossen. Een stuurgroep met daarin de wethouder en relevante actoren controleerde de voortgang en resultaten van het proces. Tijdens de uitvoering is er met opzet veel informatie over het proces gedeeld met andere actoren, om de aanpak breder te trekken dan alleen de GGZ en de gemeente. Het experiment was goedkoper uit dan gedacht, doordat veel problemen met gesloten portemonnee werden opgelost. Het experiment begon wat stroef, er was sprake van onderling wantrouwen. Naar verloop van tijd werd, door regelmatig overleg, de onderlinge afhankelijkheid duidelijk en nam het wantrouwen af. Na afloop van het experiment was er sprake van een goede economie, er waren relatief weinig werklozen. Over het algemeen hebben werklozen tijdens een hoogconjunctuur meer last van multi-problemen (bron: interviews teammanager W&I en projectleider DOEN!) dan tijdens laagconjunctuur. Het einde van het experiment viel daardoor in een ideale periode om



beleidsverandering voor deze groep mensen te realiseren. De kosten van het experiment vielen mee, nog niet de helft van de landelijke subsidie werd gebruikt. Daarnaast was er veel druk van actoren om het beleid voort te zetten, inclusief druk vanuit het ministerie van SZW. Daarop werd besloten om het beleid in te bedden in de organisatie. De projectgroep werd een coördinatiegroep en de integrale aanpak is opgenomen in het beleid van Werk en Inkomen.



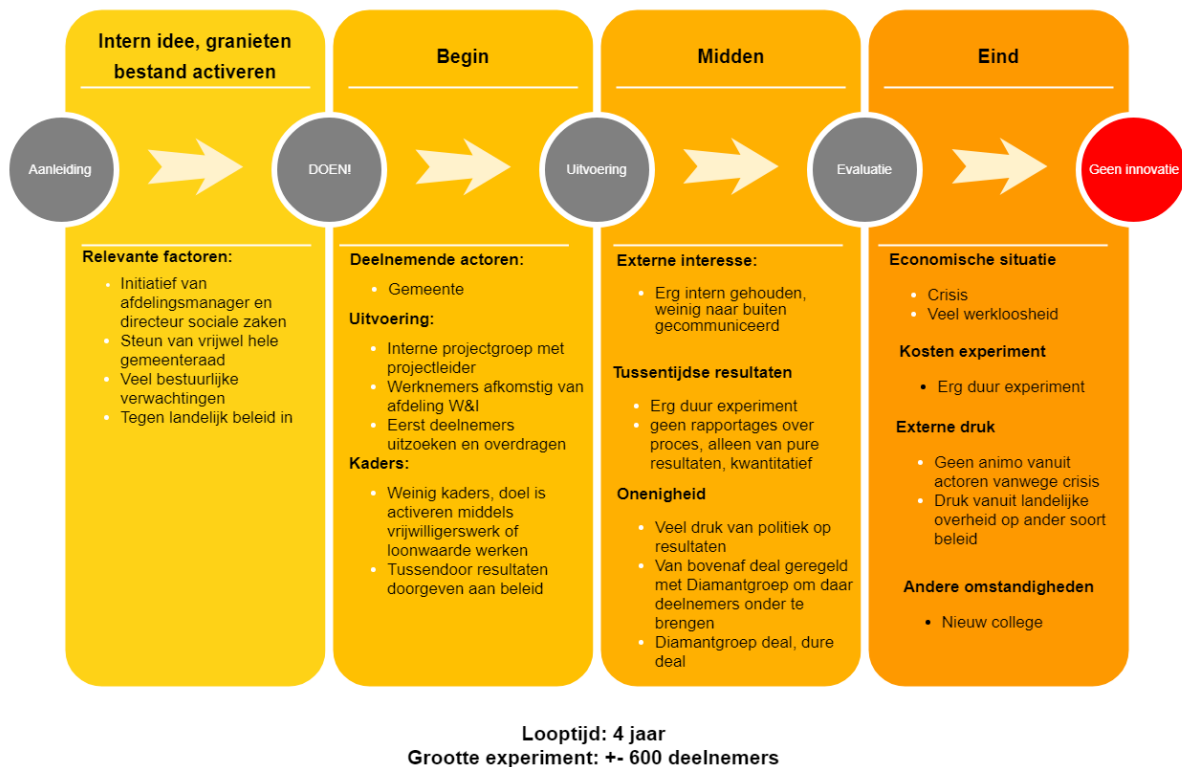
Figuur 6: Tijdslijn GGZ/W&I

### 5.3.3. Project DOEN!

Het initiatief voor Project DOEN! kwam van de afdelingsmanager van Werk en Inkomen en de directeur van Sociale Zaken. Zij kwamen met het idee om het zogenoemde granietenbestand te activeren. Het granietenbestand staat voor een groep uitkeringsgerechtigden die al langer in de bijstand zitten en waarbij standaardtrajecten niet hebben geholpen. Deze groep moest worden geactiveerd door middel van betaald vrijwilligerswerk en 'loonwaardenwerken' (i.e. de gemeente betaalt een bedrijf om de werknemer in dienst te

nemen). De gemeenteraad was positief over het initiatief. De verwachting was dat het grootste deel van het granietenbestand uiteindelijk zou uitstromen naar betaald werk. De gemeente betrok in eerste instantie geen andere actoren bij het experiment. Een groep interne medewerkers werd bij elkaar gezet om een aanpak te bedenken. Het experiment had geen kaders, zolang er maar zoveel mogelijk mensen werden geactiveerd. De groep interne medewerkers bedacht gaandeweg het experiment een methodiek om mensen uit het granietenbestand te activeren. Het aantal geactiveerde deelnemers werd tussendoor doorgegeven aan de raad. Er werd niet gecommuniceerd over de gehanteerde methodiek, die anders was dan die van de standaardtrajecten. Ook veranderde de methodiek tijdens het experiment veelvuldig (bron: interview casemanagers/teammanager). Tijdens de uitvoering van het experiment werd al snel duidelijk dat niet alle bedrijven zaten te wachten op mensen uit het granietenbestand, ook niet tegen een vergoeding. Omdat de resultaten uitbleven en het project met grote verwachtingen was gepresenteerd kwam er steeds meer druk om resultaten te leveren. Uiteindelijk werd onder door druk van beleidsafdelingen een deal gesloten met de Diamantgroep. De Diamantgroep nam zestig mensen in loonwaardedienst (Gemeente Tilburg, 2007), al zouden deze mensen nooit in aanmerking komen voor een vast contract (interview teammanager). Het experiment werd eerder beëindigd dan afgesproken, omdat de eerste deelnemers in loonwaardedienst volgens de wet na drie jaar recht hadden op een vast contract. Dit zou betekenen dat de gemeente voor onbepaalde tijd loonwaardewerken moest blijven doorbetalen. In de evaluatie werd duidelijk dat de kosten van het loonwaardewerken hoog uitvielen maar dat de bedachte methodiek met maatwerk wel zijn vruchten afwierp (Gemeenteraad, 2009). Dit gebeurde tijdens het hoogtepunt van de economische crisis, de werkloosheid was hoog. De landelijke overheid oefende steeds meer druk uit op gemeenten om

mensen snel aan het werk te krijgen. Doordat de economie slechter werd, groeide de werkloosheid en het aantal uitkeringsgerechtigden met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt nam toe. Besloten werd om het beleid meer op deze groep te richten, omdat deze groep makkelijker geactiveerd kon worden. De evaluatie van Project DOEN! werd weggestopt en niet meer besproken, het granietenbestand had geen prioriteit meer. Ook kwam er een paar maanden voor het einde van Project DOEN! een nieuw college, het college dat Project DOEN! als haar stokpaardje zag verdween. Dit maakte het makkelijker om een einde aan het experiment te maken. Uiteindelijk heeft Project DOEN! dus niet gezorgd voor innovatie.



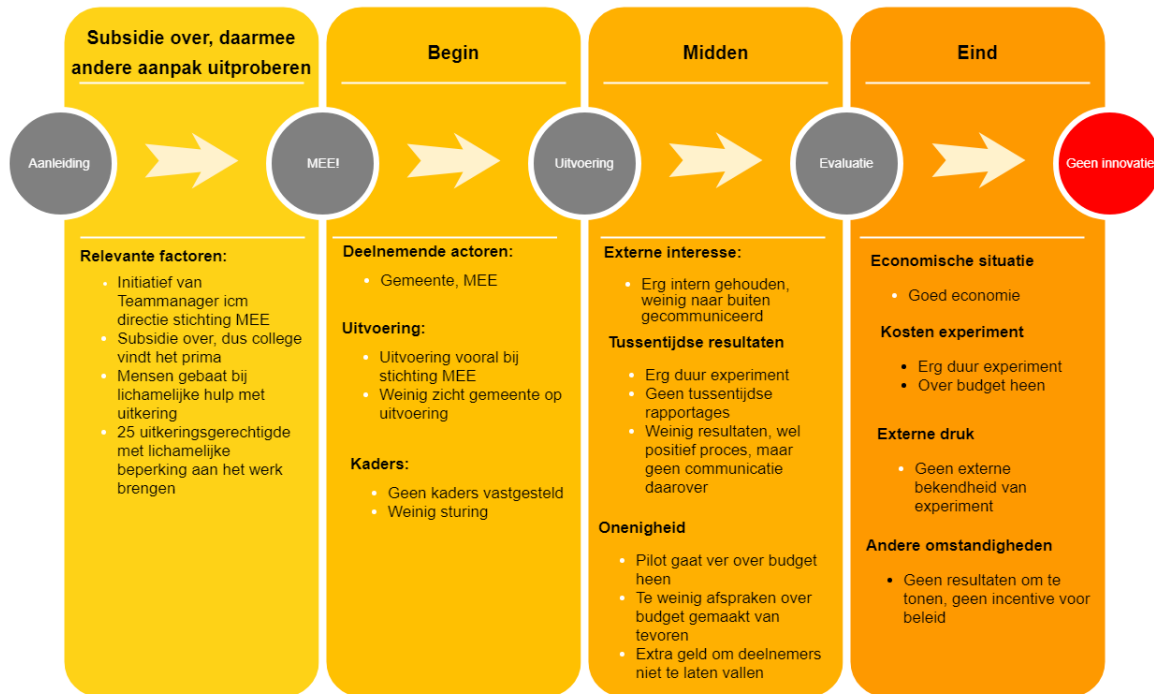
Figuur 7: Tijdlijn Project DOEN!

### 5.3.4. Pilot MEE

Pilot MEE is ontstaan omdat MEE gemeentelijke subsidie over had van het jaar ervoor.

Op initiatief van de teammanager van de afdeling Werk en Inkomen heeft MEE dit

overgebleven budget gebruikt om mensen met een lichamelijke handicap (de doelgroep van MEE) aan het werk te helpen. Dit moest gebeuren door middel van trajectbegeleiding. In samenspraak met casemanagers van W&I werd voor de klanten een op maat gemaakte weg naar werk uitgestippeld. Voor dit experiment was MEE niet per se bezig met het gericht zoeken van werk voor mensen met een lichamelijke handicap. Door de samenwerking met Werk en Inkomen werd voor het eerst gezamenlijk casuïstiek behandeld. MEE! deed het grootste deel van de uitvoering, om de trajecten te betalen werd de overgebleven subsidie gebruikt. Er was weinig sturing vanuit de gemeente op de keuze voor trajecten of op de beheersing van het budget (interview teamleider Werk en Inkomen). Ook was er weinig communicatie met beleidsafdelingen over de voortgang. Het subsidiepotje was al snel op, maar een aantal trajecten liep nog wel door. Stichting MEE en afdeling Werk en Inkomen hebben daarom extra geld moeten vragen om de deelnemers niet te laten vallen. Dit is, met tegenzin van het college, gelukt. Tijdens het experiment is niets gedocumenteerd over de samenwerking tussen MEE en Werk en Inkomen. Volgens de teammanager was de integrale aanpak een groot succes, wat later in het experiment rondom de samenwerking tussen GGZ/W&I ook bleek. Hier is echter niets over gerapporteerd of gedocumenteerd tijdens de uitvoering. Na afloop van het experiment was er sprake van een goede economie, maar het college kreeg alleen te horen dat het een duur experiment was, dat 'over budget' was gegaan. Er was geen daadwerkelijk evaluatierapport. Volgens de wethouder worden dit soort experimenten uit de belangstelling gehouden om lastige vragen van de oppositie te voorkomen. Dit lijkt ook te zijn gebeurd bij Pilot MEE. Doordat er geen resultaten waren om te tonen terwijl er wel geld was uitgegeven, was er geen enkele incentive om het beleid te veranderen. Uiteindelijk heeft Pilot MEE niet gezorgd voor innovatie.



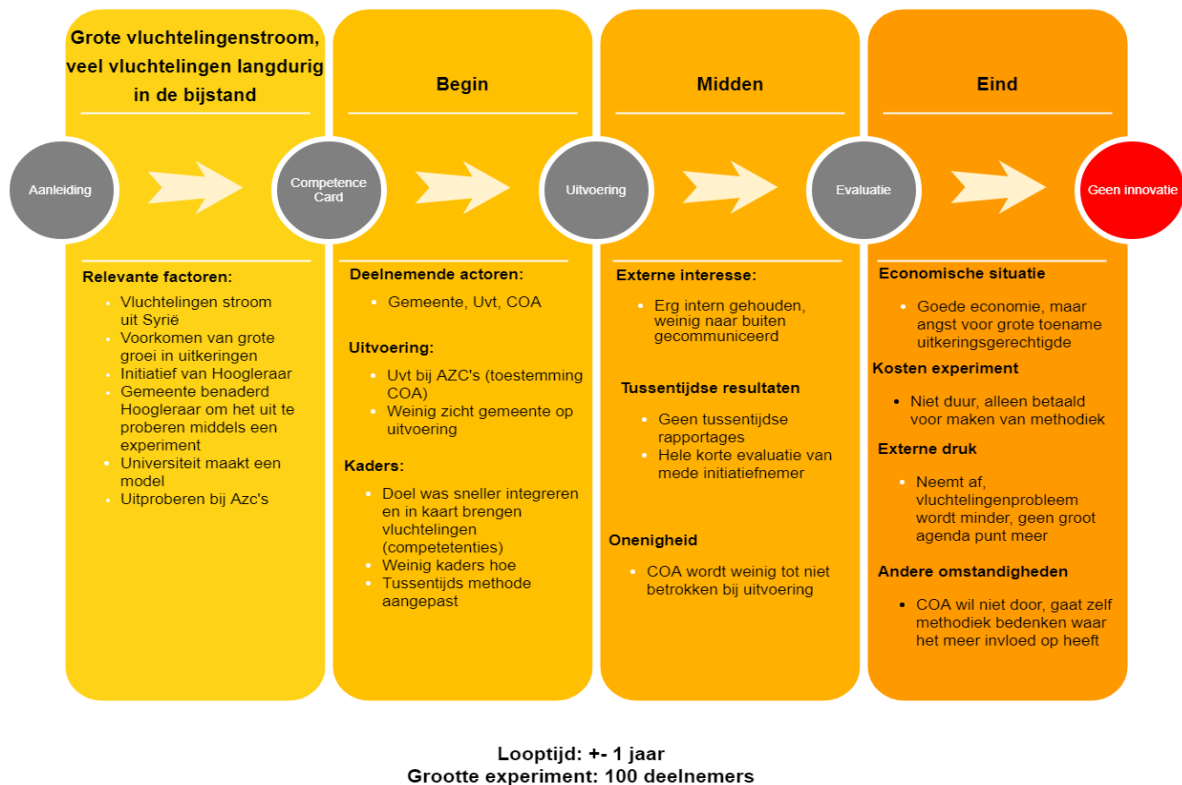
Looptijd: 1 jaar  
Grootte experiment: 25 deelnemers

Figuur 8: Tijdlijn Pilot MEE

### 5.3.5. Competence Card

Pilot Competence Card is ontstaan naar aanleiding van de Syrische vluchtelingen crisis. Waar het normaal de procedure was om vluchtelingen een tijd "met rust te laten" (interview wethouder) werd gekozen voor een andere aanpak. Het doel was om vluchtelingen snel te laten integreren en aan een baan te helpen. De gemeente Tilburg heeft hiervoor de universiteit van Tilburg benaderd. Een onderzoeker heeft vervolgens de Pilot Competence Card bedacht. Het experiment houdt in dat vluchtelingen die binnenkomen bij een AZC direct in kaart worden gebracht qua competenties. Dit is getest bij twee asielzoekerscentra [AZC 's] in en rond Tilburg. Dit werd gedaan door de universiteit, de gemeente had er weinig zicht op. Het COA gaf toestemming voor de uitvoering. Gaandeweg het experiment werd de methode aangescherpt en soms veranderd. Er is tussendoor weinig gerapporteerd. De eindresultaten waren goed, zowel

het proces als de kwantitatieve resultaten werden als erg goed beoordeeld. Na afloop is het project geëvalueerd door een van de initiatiefnemers. De economie was goed in deze periode en het experiment kostte niet veel geld. Toch heeft het experiment niet geleid tot innovatie. De vluchtelingenstroom nam langzaam af aan het einde van het experiment, waardoor de noodzaak en daarmee de politieke belangstelling minder werd. Daarnaast wilde het COA niet door met de werkwijze van de Competence Card (Regio Hart van Brabant, 2017) (bron: interview gemeentelijk verantwoordelijke Competence Card). Het COA was in de tussentijd met een andere actor bezig om zelf een systeem te bedenken om de competenties van vluchtelingen in kaart te brengen, en zag daarom geen meerwaarde in de Competence Card.



Figuur 9: Tijdslijn Competence Card

#### **5.4. Verklaring voor de mate van innovatie**

De tijdlijnen geven een beeld over het verloop van de vijf experimenten. In de matrix van figuur 10 komen de verschillen tussen de experimenten nog beter naar voren. De gevonden empirische data is hier gecombineerd met kennis uit de literatuur en is afgeleid van de codeboom uit de bijlage. De variabelen staan links in de matrix en per experiment wordt vermeld in welke mate de variabele van toepassing is. De experimenten die hebben gezorgd voor innovatie zijn weergegeven in het groen, de experimenten die niet hebben gezorgd voor innovatie zijn rood.

Het valt op dat de experimenten die hebben geleid tot beleidsverandering en dus tot innovatie bijna exact dezelfde variabelen hebben. Fix up your life en de samenwerking tussen GGZ/W&I zijn in hoge mate vergelijkbaar. Dat deze variabelen hebben bijgedragen aan beleidsverandering werd ook duidelijk uit de interviews en documenten. De belangrijkste variabelen die een verklaring geven voor de bereikte innovatie worden hieronder kort per fase uit het innovatieproces van Rogers (2003) uitgelicht. Hierbij moet worden vermeld dat de variabelen niet een op een zorgen voor innovatie, een combinatie van variabelen is de verklaring voor de wel of niet bereikte beleidsverandering.

	Fix up your life	GGZ/ W&I	DOEN!	MEE	Competence Card
<b>Advies experiment</b>	Integraal aanpakken jongeren schulden	Integraal aanpakken Geestelijke gezondheid + Werk	Activeren granietenbestand door maatwerk	Integraal aanpakken lichamelijke gezondheid + werk	Inzetten competentie kaart op vluchtelingen
<b>Beleidsverandering</b>					
Formeel besluit	Ja (verandering van beleid)	Ja (verandering van beleid)	Ja (geen verandering van beleid)	Nee	Nee
Nieuw ingezette middelen	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Binnen anderhalf jaar	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Experiment genoemd als reden beleidsverandering	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
<b>Innovatie</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>
<b>Pilot Paradox</b>					
<b>Kennisfase</b>					
RCT	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Soort bewijsvoering	Kwantitatief + kwalitatief	Kwantitatief + kwalitatief	Kwantitatief + kwalitatief	Kwalitatief	Kwantitatief + kwalitatief
Invloed beleidsmakers op methodiek	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
<b>Intern succes</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>
<b>Persuasionfase</b>					
Beleid/politiek betrokken bij uitvoering	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Controle Op kaders door besluitnemers/politiekverantwoordelijken	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Kosten experiment	Levert geld op	Geld over	Duur	Over budget	Niet bekend
Deelname alle relevante actoren	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
<b>Extern succes</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>
<b>Decisionfase</b>					
Aanleiding experiment	Maatschappelijk	Maatschappelijk	Intern idee	Intern idee	Maatschappelijk
Succesen tussentijds delen met derden	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Externe druk op politiek	Ja > Media en actoren	Ja > Actoren > landelijke overheid	Nee	Nee	Nee > minder maatschappelijk relevant
Economische situatie	Crisis	Goed	Crisis	Goed	Goed
Andere contextuele factoren	x	x	Nieuw college	x	Vluchtelingenstroom neemt af
<b>Window of opportunity</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>

Figuur 10: Datamatrix casussen



### **5.4.1. Kennisfase van innovatie**

De manier waarop kennis is opgedaan is redelijk gelijk bij alle experimenten. Bij alle experimenten was er sprake van een bepaalde mate van vrijheid in de methodiek van het experiment. Toch zijn er belangrijke verschillen tussen de experimenten. Het grootste verschil is dat Fix up your life en GGZ/W&I gevraagd of ongevraagd hulp hebben gekregen van beleidsmedewerkers bij het creëren van een methodiek. De beleidsmedewerkers hebben geholpen om een methodiek van kennisverzameling te creëren die goed toepasbaar was op de organisatie, of ze hebben om politieke redenen tijdens het experiment bepaalde onderdelen van het experiment geschrapt. Volgens meerdere bronnen, met name Van Buuren et al. (2016), frustreert dit de verzameling van kennis tijdens een beleidsexperiment. De ruimte om echt te experimenteren en een andere aanpak dan normaal te proberen wordt hierdoor immers belemmerd. Toch hebben de samenwerking tussen GGZ/W&I en Fix up your life wel gezorgd voor innovatie, terwijl Pilot MEE en Pilot Competence Card geen innovatie hebben opgeleverd. Pilot MEE en Pilot Competence Card hebben veel meer vrijheid gekregen in het verzamelen van kennis, maar dit blijkt niet per se te resulteren in innovatie. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een RCT. Ellert et al (2015) stellen dat een controlegroep belangrijk is om wetenschappelijk bewijs te kunnen leveren dat een bepaalde aanpak werkt. Bij Fix up your life is geen sprake van een controlegroep (alle jongeren met schulden krijgen dezelfde behandeling) terwijl dit experiment wel voor innovatie heeft gezorgd. Een RCT is op basis hiervan dus niet essentieel voor innovatie. Het soort bewijsvoering is vrijwel hetzelfde bij de verschillende experimenten. Wel gaf een oud-wethouder in een interview aan dat kwantitatieve resultaten essentieel zijn om iets door een gemeenteraad te krijgen. Doordat alleen Pilot MEE geen kwantitatieve resultaten heeft opgeleverd is het lastig te controleren of deze uitspraak klopt.

De variabelen van de casussen in de kennisfase laten zien dat de toepasbaarheid van de kennis op de organisatie belangrijker is dan daadwerkelijk wetenschappelijk bewijs voor de werking van een experiment, en dit wordt nog duidelijker bij de bespreking van de *persuasion*-fase.

	Fix up your life	GGZ/ W&I	DOEN!	MEE	Competence Card
<b>Kennisfase</b>					
RCT	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Soort bewijsvoering	Kwantitatief + kwalitatief	Kwantitatief + kwalitatief	Kwantitatief + kwalitatief	Kwalitatief	Kwantitatief + kwalitatief
Invloed beleidsmakers op methodiek	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
<b>Intern succes</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>

Figuur 11: Datamatrix kennisfase

#### 5.4.2. Persuasion-fase

Dat de toepasbaarheid van kennis belangrijk is voor de kans op innovatie blijkt ook uit de *persuasion*-fase van innovatie. Er is in grote mate sprake van extern succes bij GGZ/W&I en Fix up your life, terwijl dit niet het geval is bij de andere experimenten. Dit heeft met een aantal variabelen te maken. Ten eerste is het belangrijk dat beleid en politiek betrokken zijn bij de uitvoering van een experiment. Bij Fix up your life en GGZ/W&I was tussendoor sprake van veel rapportage en verantwoording naar beleid en politiek. Respondenten van beide experimenten gaven aan dat dit essentieel is geweest om beleid en politiek van de werking van het experiment te overtuigen. Volgens de teammanager van W&I zijn cijfers of resultaten alleen te begrijpen in de context. Deze context wordt slechts duidelijk als er veelvuldig overleg en rapportage plaatsvindt tussen beleid en uitvoering. Dat dit belangrijker is dan daadwerkelijke resultaten blijkt bijvoorbeeld uit de kwantitatieve resultaten van de samenwerking tussen GGZ en W&I (Smits, 2019). Een uitkomst waarbij zeven van de dertig deelnemers zijn geactiveerd klinkt niet als erg geslaagd, maar doordat er wel regelmatig overleg was tussen beleid/politiek

en de projectleidster zijn de relevante besluitvormers toch overtuigd geraakt van de werking van het experiment. Dit is goed te koppelen aan de volgende variabele: de controle van beleidsmakers op de kaders van het experiment. Doordat er bij GGZ/W&I en Fix up your life sprake was van een stuurgroep met daarin beleidsmakers en politiek verantwoordelijken werden de experimenten goed in de gaten gehouden. Zo konden eventuele problemen tijdens de uitvoering van het experiment snel worden aangepakt (het beloningssysteem bij Fix up your Life). Dit heeft negatieve aandacht vanuit de experimenten bij de politiek voorkomen, hetgeen wel gebeurde bij Pilot MEE. Op de uitvoering van Pilot MEE was weinig controle. Dit is volgens de teammanager van Werk en Inkomen de reden geweest dat het budget van het experiment flink is overschreden. Dat is volgens de oud-wethouder een groot politiek probleem, hierdoor wordt het lastiger om de politiek te overtuigen van de doorvoering van een experiment. Controle op kaders kan dit soort politiek gevoelige uitschieters voorkomen. Ook de deelname van alle relevante actoren is essentieel in de *persuasion*-fase. Hoewel de vorige variabelen betrekking hebben op politiek en beleidsmakers zijn veel innovaties ook afhankelijk van de toestemming van bepaalde actoren. Bij Pilot Competence Card werd het COA niet betrokken bij de vormgeving van het experiment, terwijl het COA wel een van de relevante actoren was voor de doorvoering van het experiment in de organisatie. Daarom besloot het COA om zelf met een andere instantie een methodiek te bedenken om vluchtelingen beter te screenen. Pilot Competence Card kon hierdoor niet meer worden voortgezet in de organisatie, ondanks de goede kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het experiment.

Een laatste belangrijke variabele voor het creëren van *persuasion* zijn de kosten van een experiment. Omdat kosten vaak politiek gevoelig liggen (interview wethouder) is ook dit een belangrijke variabele bij *persuasion*. Een innovatie die veel publieke waarden oplevert en

weinig kost, zal minder snel tot weerstand leiden dan een innovatie die veel geld kost. In dat geval moet een afweging worden gemaakt tussen de publieke waarden die worden gecreëerd en de kosten in geld. Dit is altijd subjectief en daarom moeilijker door een gemeenteraad te krijgen, zoals ook blijkt uit de casussen in Tilburg. Het lijkt daarom niet toevallig dat de experimenten die relatief goedkoop waren hebben geleid tot innovatie en de relatief dure experimenten niet.

De variabelen ‘betrokkenheid politiek/beleid bij uitvoering’, ‘controle van politiek/beleid op kaders’, ‘deelname van alle relevante actoren’ en ‘kosten experiment’ zijn dus essentieel geweest voor GGZ/W&I en Fix up your life bij het bewerkstelligen van innovatie. Dit is in lijn met het verhaal van Van Buuren et al (2016) over de *pilot paradox*. Een experiment mag volgens van Buuren et al. niet te ver verwijderd zijn van de organisatie omdat politiek verantwoordelijken anders nooit overtuigd raken van het feit dat de aanpak voortgezet moet worden. Dit heeft uiteraard alles te maken met de risicoaversie in de publieke sector van Christensen en Laegreid (2010).

	Fix up your life	GGZ/ W&I	DOEN!	MEE	Competence Card
<b>Persuasionfase</b>					
Beleid/politiek betrokken bij uitvoering	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Controle Op kaders door besluitnemers/politiekverantwoordelijken	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Kosten experiment	Levert geld op	Geld over	Duur	Over budget	Niet bekend
Deelname alle relevante actoren	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
<b>Extern succes</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>

Figuur 12: Datamatrix persuasionfase

### 5.4.3. Decisionfase

Zoals besproken in hoofdstuk 3 is het niet zo dat de overtuiging van de werking van een innovatie ook zorgt dat de innovatie daadwerkelijk wordt doorgevoerd. Dit heeft alles te maken met de aanwezigheid van een *window of opportunity* (Kingdon, 1984). Dat deze *window of opportunity* ook bij de experimenten een rol van betekenis heeft gespeeld lijkt wel duidelijk na het bestuderen van de casussen. Vooral bij Fix up your life is er een duidelijke *window of opportunity*. Er zijn landelijke bezuinigingen en Fix up your life bespaart geld. Hierdoor ontstond een ideaal moment om de aanpak van Fix up your life door te voeren in de organisatie. Daarnaast was er druk van actoren en media op de politiek om het beleid door te voeren in de organisatie. Dit past in de uitspraken van Christensen & Laegreid (2010): de publieke sector innoveert alleen bij externe druk of crisis. Dit alles heeft mede te maken met de aanleiding van het experiment en de betrokkenheid van relevante actoren.

De aanleiding van een experiment is een belangrijke variabele. Als een beleids-experiment afkomstig is uit de maatschappij is er meer kans op beleidsverandering dan bij een beleidsexperiment dat is ontstaan uit een intern idee. Bij een beleidsexperiment vanuit de maatschappij heeft het experiment meer bekendheid bij externe actoren en media. Daarnaast spelen vaak belangen van maatschappelijke organisaties. Dit blijkt na afloop van een experiment: Fix up your life en de samenwerking tussen GGZ/W&I werden direct na het experiment door een intern en een extern bureau geëvalueerd. In het geval van GGZ/W&I en Fix up your life wacht een flink aantal actoren op de resultaten daarvan. Zodra deze goed worden bevonden ontstaat er druk om een beleidsverandering door te voeren. Bij Fix up your life is bijvoorbeeld het ROC betrokken. Dat ziet graag een oplossing voor jongeren die door schuldenproblematiek vroegtijdig stoppen met hun studie. Het doorvoeren van Fix up your life

kan hierbij helpen. Als blijkt dat het experiment de gewenste resultaten oplevert zet het ROC dus druk om het voort te zetten in de organisatie. Hetzelfde geldt voor de samenwerking tussen GGZ/W&I. Het landelijke GGZ-bureau is zelf met het idee voor een samenwerking tussen gemeente en gezondheidszorg gekomen. Het is dus logisch dat de GGZ na afloop inzet op voortzetting van het experiment in de organisatie en dus op beleidsverandering. Doordat innovaties pas plaatsvinden bij externe druk of crisis (Christensen & Laegreid, 2010) creëert deze druk van de GGZ sneller een *window of opportunity*. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Project DOEN! of Pilot MEE. Zoals de voormalig wethouder in zijn interview aangaf, heeft een experiment dat niet voortkomt uit de maatschappij, zoals Pilot MEE, weinig aandacht van de politiek. Het college houdt volgens hem intern bedachte experimenten vaak opzettelijk buiten de aandacht van de media en bevolking. De reden hiervoor is dat het afbreukrisico van een intern idee groter is als het met veel verwachtingen wordt gepresenteerd. Het is veiliger om een zelf geïnitieerd experiment klein te houden om de risico's van verantwoording achteraf te verminderen. Het nadeel is dat een intern experiment met goede resultaten ook weinig externe druk oplevert voor beleidsverandering. Dit maakt dat er minder kans is op een *window of opportunity*. Vandaar dat een beleidsexperiment eerder leidt tot innovatie als het idee afkomstig is uit de maatschappij. Ook dit sluit goed aan bij de geciteerde uitspraak van Christensen & Laegreid (2010).

Dat dit niet altijd het geval is bewijst Pilot Competence Card. Dit experiment is ontstaan vanuit maatschappelijke druk omtrent de vluchtelingencrisis, maar toch heeft het niet geleid tot innovatie. Het maatschappelijke probleem (de toestroom van vluchtelingen) werd tijdens het experiment minder groot en de maatschappelijke noodzaak om het experiment door te voeren in de organisatie was daardoor niet meer aanwezig. Dit heeft ook te maken met het feit dat

Competence Card binnen een klein groepje is gebleven. Fix up your life en GGZ/W&I communiceerden veel resultaten naar buiten – Pilot Competence Card niet. Hierdoor is het experiment ondanks de maatschappelijke aanleiding minder bekend, wat uiteraard resulteert in minder druk op de politiek om veranderingen door te voeren.

Ook andere contextuele factoren hebben een rol hebben gespeeld bij de aan- of afwezigheid van een *window of opportunity* bij de experimenten. Zo kwam er bij DOEN! vlak voor het eind van het experiment een nieuw college, dat het project DOEN! minder belangrijk achtte dan zijn voorganger. Dit soort contextuele variabelen zijn lastig onder één noemer te scharen omdat deze van vorm kunnen wisselen. Er kunnen dingen gebeuren waardoor de focus van de politiek niet meer gericht is op het doorvoeren van het experiment in de organisatie. Daarom wordt deze variabele niet concreter dan contextuele factoren.

Er kan wel geconcludeerd worden dat de aanwezigheid van een *window of opportunity* belangrijk is voor het doorvoeren van een innovatie. Vooral een maatschappelijke aanleiding, de betrokkenheid van relevante actoren en het delen van successen met derden kunnen hierbij helpen. Uit de resultaten blijkt dus dat Christensen en Laegreid (2010) gelijk hadden door te zeggen dat de publieke sector externe druk of een crisis nodig heeft om te innoveren. Toch is dit niet zo afhankelijk van toeval als Christensen en Laegreid suggereren. Ondanks het feit dat een *window of opportunity* vooral ontstaat uit externe factoren kan een experiment wel zo worden ingericht dat er meer kans is op een *window of opportunity*. Het betrekken van relevante actoren bij een experiment en het verspreiden ervan richting derden zorgt ook voor externe druk, die uiteindelijk kan resulteren in een *window of opportunity*. Contextuele factoren en economische omstandigheden zijn lastiger te beïnvloeden, die hebben voor een groot deel te maken met toeval.

	Fix up your life	GGZ/ W&I	DOEN!	MEE	Competence Card
<b>Decisionfase</b>					
Aanleiding experiment	Maatschappelijk	Maatschappelijk	Intern idee	Intern idee	Maatschappelijk
Succesen tussentijds delen met derden	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Externe druk op politiek	Ja > Media en actoren	Ja > Actoren > landelijke overheid	Nee	Nee	Nee > minder maatschappelijk relevant
Economische situatie	Crisis	Goed	Crisis	Goed	Goed
Andere contextuele factoren	x	x	Nieuw college	x	Vluchtelingenstroom neemt af
<b>Window of opportunity</b>	<b>Ja</b>	<b>Ja</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>	<b>Nee</b>

Figuur 13: Datamatrix decisionfase

## 5.5. Conclusie

De deelvragen die in dit hoofdstuk zijn behandeld zijn: *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsexperimenten in de gemeente Tilburg met betrekking tot hun aanleiding, opzet, verloop en resultaat?* en: *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsexperimenten ten aanzien van de bereikte innovatie?*

De verschillen en overeenkomsten tussen de beleidsexperimenten zijn te zien in de tijdlijnen en de matrixen. In de tijdlijnen zijn de verschillen in de aanleiding, opzet, verloop en resultaat van de experimenten te zien. De verschillen in de tijdlijnen liggen vooral in gemaakte keuzes qua opzet van de experimenten, de effecten van externe gebeurtenissen op de *window of opportunity*, de aanwezigheid en druk van relevante actoren en de aanleiding van de experimenten. In de matrixen zijn de verschillen meer schematisch weergegeven. Hierin is te zien dat Fix up your life en samenwerking GGZ/W&I veel overeenkomsten hebben. Niet geheel toevallig zijn dit ook de twee experimenten die hebben gezorgd voor innovatie. Bij het



analyseren van de verschillende experimenten valt op dat Fix up your Life en GGZ/W&I hebben geleid tot innovatie doordat variabelen aanwezig waren die bij Pilot DOEN!, Pilot MEE en Competence Card (deels) ontbraken. Deze variabelen hebben vooral invloed gehad op de *persuasion*-fase en op de *decision*-fase van innovatie. De verklarende variabelen in de *persuasion*-fase van innovatie zijn:

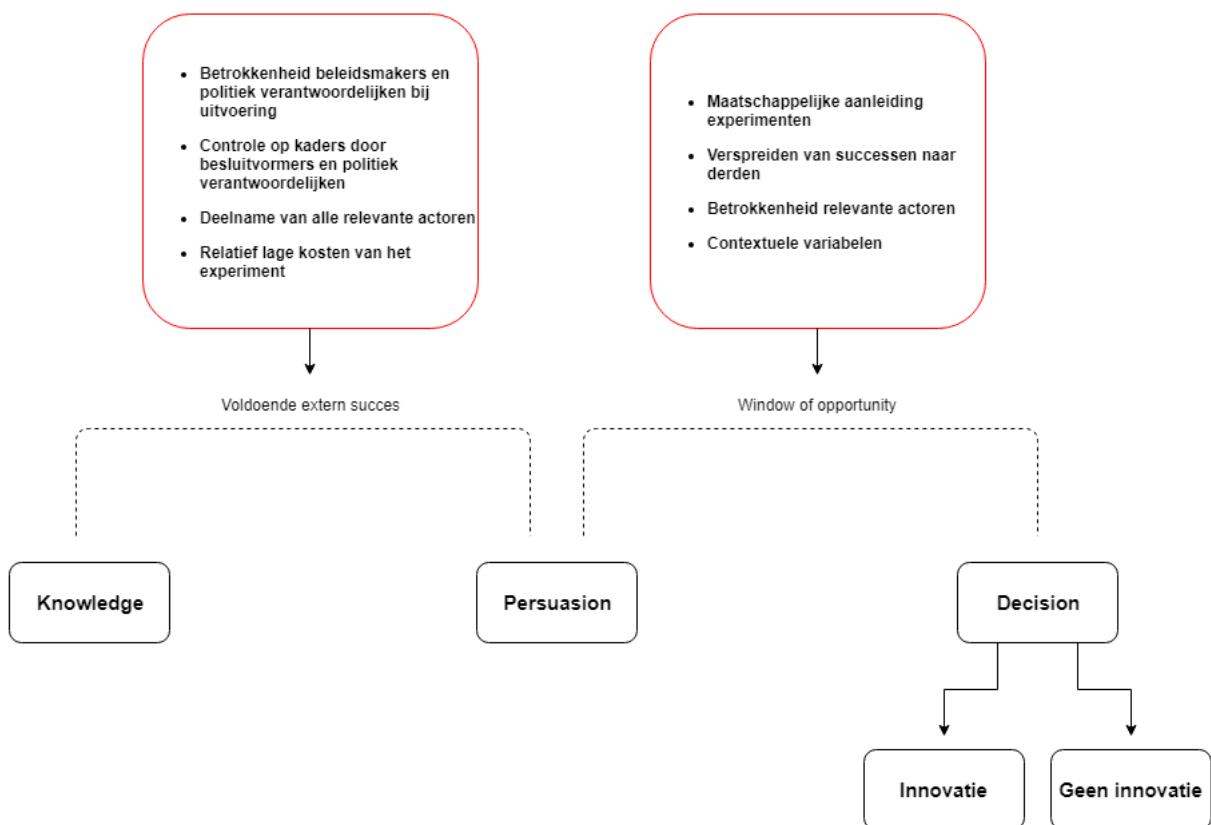
- Betrokkenheid van beleidsmakers en politiek verantwoordelijken bij de uitvoering;
- Controle op kaders door besluitvormers en politiek verantwoordelijken;
- Deelname van alle relevante actoren;
- Relatief lage kosten van het experiment.

Deze variabelen maken een experiment toepasbaar op de organisatie. Daarnaast is er bij aanwezigheid van deze variabelen meer kans op *persuasion* van beleidsmakers en politiek verantwoordelijken over de werking van de innovatie. Dit is goed te verenigen met de *pilot paradox* van Van Buuren et al. (2016). Zij stellen dat een experiment de ruimte moet krijgen om voldoende kennis te verzamelen en niet te ver van de organisatie moet plaatsvinden. Uit de casussen blijkt inderdaad dat het belangrijk is dat experimenten in contact staan met de organisatie, al lijkt de vorm van kennisverzameling uit dit onderzoek niet doorslaggevend voor de bereikte innovatie.

In de *decision*-fase van innovatie is vooral de aanwezigheid van een *window of opportunity* van belang. De aanwezigheid van een *window of opportunity* kan worden verklaard door de maatschappelijke aanleiding van experimenten in combinatie met het verspreiden van successen uit een experiment naar derden en wederom de betrokkenheid van relevante actoren. Ook zijn contextuele variabelen van invloed op de aanwezigheid van een *window of opportunity*. Dit sluit aan bij de bevindingen van Christensen & Laegreid (2010) dat de publieke

sector slechts innoveert bij externe druk of een crisis. Een belangrijke bevinding uit de resultaten van dit onderzoek is dat deze externe druk kan worden gecreëerd door relevante actoren te betrekken bij het experiment en de resultaten ervan te delen met derden. Ook wordt duidelijk dat een maatschappelijke aanleiding van een experiment sneller zorgt voor een *window of opportunity*.

De conclusie van dit hoofdstuk resulteert in een conceptueel model. Hierin staan de verklarende factoren voor succesvol innoveren door middel van een beleidsexperiment.



*Figuur 14: Conceptueel model conclusie*

In het volgende hoofdstuk wordt de conclusie van het onderzoek geformuleerd. Daarnaast worden in de beperkingen, mogelijke vervolgvragen en aanbevelingen uiteengezet.

## 6. Conclusie & Discussie

In dit hoofdstuk wordt een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd. Daarnaast gaat het hoofdstuk in op de discussie die dit onderzoek teweeg kan brengen. In dit deel wordt ook aangegeven welke vragen voor vervolgonderzoek openstaan en welke aanbevelingen kunnen worden opgesteld naar aanleiding van de resultaten.

### 6.1. Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek was: *"In welke mate hebben beleidsexperimenten in Tilburg gezorgd voor innovatie en hoe kan deze mate van innovatie worden verklaard?"* Alvorens hier een antwoord op te formuleren, worden eerst de deelvragen kort beantwoord.

Hoofdstuk 2 gaf antwoord op de deelvraag: *Wat is innovatie in beleid en wanneer kunnen we spreken van innovatie als gevolg van beleidsexperimenten?* Uit dit hoofdstuk blijkt dat innovatie in de publieke sector inhoudt: het doorvoeren van nieuwe processen, technieken of regels die zorgen voor een verandering waardoor bestaand beleid in het publieke domein moet worden doorbroken. De innovatie kan direct of indirect het gevolg zijn van een beleidsexperiment Dit kan worden waargenomen door een formeel besluit, waarbij middelen worden ingezet om een beleidsverandering te realiseren.

De tweede deelvraag was: *Welke determinanten op het proces van innovatie door beleidsexperimenten kunnen uit de literatuur worden afgeleid?* De literatuur leert dat er drie fases van innovatie zijn: de kennisfase, de *persuasion*-fase en de *decision*-fase (Rogers, 2003). Deze fases kunnen worden beïnvloed door beleidsexperimenten. Ten eerste levert een beleidsexperiment kennis op. Of deze kennis volledig is heeft te maken met de aanwezigheid van een controlegroep (Ettelt et al. 2015) en de afstand van het experiment tot de organisatie.

In de *persuasion*-fase is de vraag of de kennis afkomstig van een beleidsexperiment ook daadwerkelijk overgaat in de *persuasion* dat een innovatie moet worden doorgevoerd. Van Buuren et al. (2016) geven een aantal elementen die in evenwicht moeten zijn om dit te bewerkstelligen. Van Buuren noemt dit de *pilot paradox*. Aan de ene kant moet een beleidsexperiment ver genoeg weg staan van de organisatie om voldoende kennis te vergaren, maar aan de andere kant moet het toepasbaar blijven en in contact blijven met de organisatie. Als er voldoende evenwicht is tussen dit ‘interne en externe succes’ dan kan een beleidsexperiment zorgen voor innovatie. Na de overtuiging dat een innovatie moet worden doorgevoerd moet er nog sprake zijn van een *window of opportunity* (Kingdon, 1984) om daadwerkelijk tot een besluit te komen over de innovatie. Dit is volgens Kingdon vooral afhankelijk van externe en contextuele factoren.

De derde deelvraag luidde: *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsexperimenten in de gemeente Tilburg met betrekking tot hun aanleiding, opzet, verloop en resultaat?* Deze zijn vooral gelegen in de afstand van de beleidsexperimenten tot de organisatie, de kosten van de experimenten, de betrokkenheid van actoren bij het proces en uiteraard de innovatie die de experimenten hebben opgeleverd. De samenwerking GGZ/W&I en Fix up your life hebben innovatie opgeleverd, de rest van de experimenten niet. De verschillen en overeenkomsten tussen de experimenten zijn grafisch weergegeven in de figuren 5 tot en met 10.

In de laatste deelvragen komen ook de antwoorden op deelvraag 2 en 3 terug. De laatste deelvraag luidt: *Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de verschillen en overeenkomsten tussen beleidsexperimenten ten aanzien van de bereikte innovatie?* De verschillen en overeenkomsten uit deelvraag 3 hebben effect op de determinanten van

beleidsexperimenten op innovatie uit deelvraag 2. Het feit dat GGZ/W&I en Fix up your life wel hebben gezorgd voor innovatie en de andere casussen niet, heeft te maken met het feit dat GGZ/W&I bepaalde variabelen had die niet aanwezig waren bij de andere casussen. De variabelen ‘betrokkenheid van beleidsmakers en politiek verantwoordelijken bij de uitvoering’, ‘controle op kaders door besluitvormers en politiek verantwoordelijken’, ‘deelname van alle relevante actoren’ en ‘relatief lage kosten van het experiment’ zijn bij GGZ/W&I en Fix up your life aanwezig, terwijl ze bij de andere casussen (gedeeltelijk) ontbreken. Deze variabelen maakten dat de beleidsmakers en politiek verantwoordelijken bij GGZ/W&I en Fix up your life in tegenstelling tot de andere casussen wel de *persuasion* hadden dat een innovatie op basis van de experimenten een goed idee zou zijn. Zo valt ook een koppeling te maken met de *pilot paradox* van Van Buuren et al. (2016). De experimenten die het dichtst bij de organisatie stonden hebben geresulteerd in innovatie.

Buiten de variabelen die zorgden voor *persuasion* zijn er ook andere variabelen, zoals een maatschappelijke aanleiding van het experiment en de verspreiding van successen aan derden. Deze variabelen hebben bij GGZ/W&I en Fix up your life druk op beleidsmakers veroorzaakt. Mede hierdoor was er sprake van een *window of opportunity* die innovatie mogelijk heeft gemaakt. Een *window of opportunity* is dus deels te creëren. Buiten deze externe druk op beleid zijn er ook contextuele variabelen die invloed hebben uitgeoefend op de *window of opportunity*. Deze kunnen in verschillende vormen voorkomen en zijn deze deels afhankelijk van toeval.

Door de antwoorden op de deelvragen kan nu een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag van het onderzoek:

*In welke mate hebben beleidsexperimenten in Tilburg gezorgd voor innovatie en hoe kan deze mate van innovatie worden verklaard?*

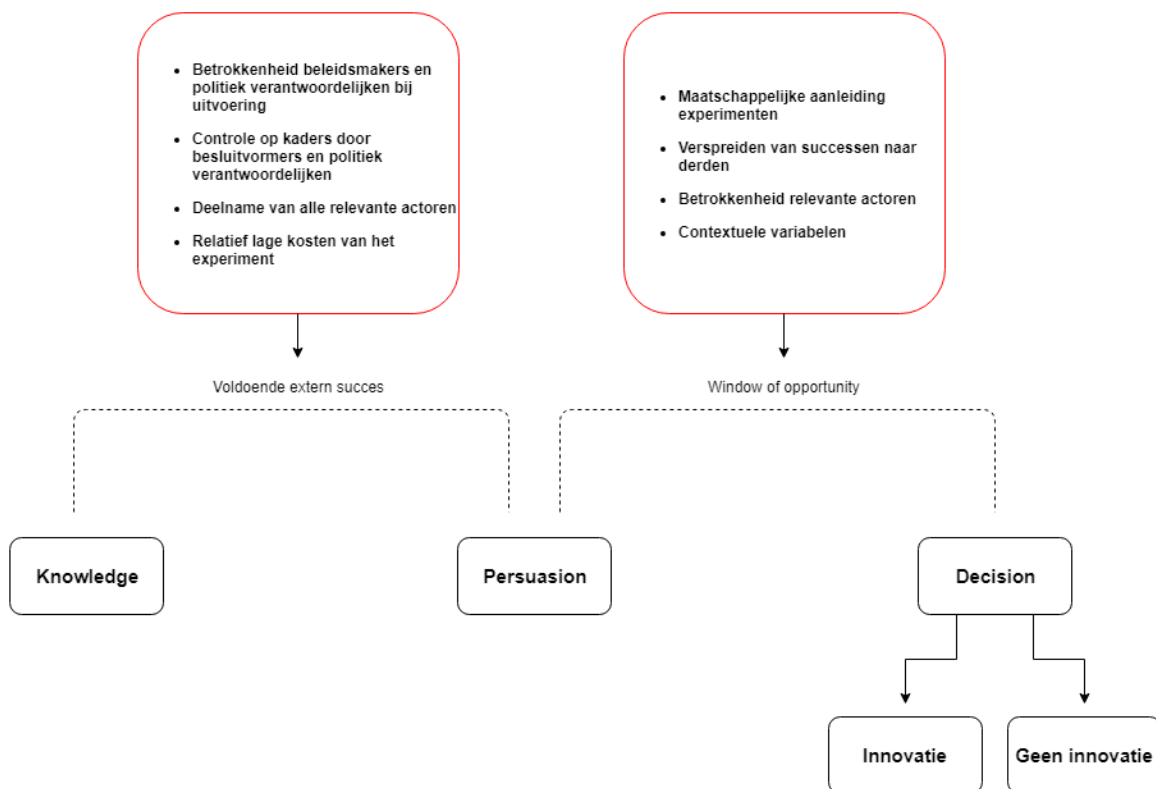
Fix up your life en GGZ/W&I hebben gezorgd voor een formeel besluit, waarbij middelen werden ingezet om een beleidsverandering teweeg te brengen. Pilot MEE, Project DOEN! en Pilot Competence Card zijn hier niet in geslaagd. Twee van de vijf onderzochte beleidsexperimenten hebben derhalve gezorgd voor innovatie. De verklaring voor deze mate van innovatie heeft te maken met het innovatieproces van Rogers (2003). Variabelen rond de *persuasion*-fase en de *decision*-fase van innovatie hebben geleid tot een verschil in bereikte innovatie. Uit dit onderzoek blijkt dat er sprake was van *persuasion* bij Fix up your life en GGZ/W&I door de aanwezigheid van:

- Betrokkenheid van beleid en politiek bij uitvoering van de experimenten;
- Controle op kaders door besluitvormers en politiekverantwoordelijken;
- Relatief lage kosten van de experimenten;
- Deelname alle relevante actoren.

Deze variabelen hebben gezorgd voor voldoende *extern succes*. Dit houdt ook in dat er een grote kern van waarheid zit in de *pilot paradox* van Van Buuren (2016). De *pilot paradox* stelt dat een experiment slechts tot innovatie kan leiden als het niet te ver van de organisatie wordt uitgevoerd en toepasbaar blijft op de organisatie. Dit zorgt dat er sneller overtuiging (of *persuasion*) ontstaat bij de beleidsmakers en de politiek. Een nadeel hiervan is dat de wetenschappelijke kennis die wordt opgedaan bij experimenten gering blijft. Buiten de variabelen die hebben geleid tot *persuasion*, kennen GGZ/W&I en Fix up your life in tegenstelling tot Pilot MEE, Project DOEN! en Pilot Competence Card ook een aantal variabelen die zorgen voor een *window of opportunity* in de *decision*-fase. Dit zijn:

- Een maatschappelijke aanleiding van het experiment;
- Het delen van succes met derden;
- Deelname en druk van relevante actoren;
- Gunstige contextuele omstandigheden.

Deze variabelen creëerden druk op de politiek om een verandering door te voeren. Hierbij moet worden opgemerkt dat contextuele omstandigheden lastig te duiden zijn, omdat deze in veel verschillende vormen kunnen optreden. Dit pas ook goed in de theorie van Christensen & Laegreid (2010) dat overheden alleen innoveren bij externe druk of crisis.



*Figuur 14: Conceptueel model conclusie*

Figuur 11 vat de conclusies uit dit onderzoek samen. Dit model maakt duidelijk welke variabelen zorgen dat een beleidsexperiment overgaat in innovatie. Het is niet zo dat alle

variabelen onafhankelijk essentieel zijn in dit proces. Het gaat om een combinatie van variabelen die zorgt voor een grotere kans op innovatie door beleidsexperimenten. Deze variabelen verklaren waarom Fix up your Life en GGZ/W&I hebben gezorgd voor innovatie en MEE, project DOEN! en pilot Competence Card niet. Opvallend hierbij is dat een *window of opportunity* deels maakbaar blijkt te zijn. Door succes te verspreiden en relevante actoren te betrekken kan de gemeente zelf bijdragen aan de creatie van een *window of opportunity*. Dit onderzoek toont daarmee aan dat een gemeente zelf veel invloed heeft op het wel of niet resulteren van een beleidsexperiment in innovatie.

## **6.2. Discussie**

Deze paragraaf gaat in op de beperkingen van het onderzoek, suggesties voor vervolgonderzoek en de aanbevelingen voor de gemeente Tilburg betreffende toekomstige beleidsexperimenten.

### **6.2.1. Beperkingen**

Ondanks het feit dat dit onderzoek met veel beleid is uitgevoerd kent het ook een paar beperkingen. Ten eerste moet de lezer er rekening mee houden dat deze studie gebaseerd is op de gemeente Tilburg en het sociale domein. Dit maakt dat de gekozen experimenten specifiek zijn en goed vergelijkbaar, maar maakt het tevens lastig generaliseerbaar voor experimenten in heel Nederland. Vooral het feit dat de onderzochte casussen uitsluitend uit het sociaal domein komen is in dit geval relevant. Het sociaal domein heeft als geen ander te maken met veel verschillende actoren en risicoaversie. Aangezien een groot deel van de conclusie ook gebaseerd is op risicoaversie en verschillende actoren, die ieder hun eigen belang hebben, speelt het sociaal domein een grote rol. Het is maar de vraag of onderzoek naar experimenten in bijvoorbeeld het ruimtelijk domein dezelfde conclusies zouden opleveren. Naast deze



bepanking moet de lezer ook rekening houden met het feit dat dit onderzoek slechts heeft onderzocht in welke mate beleidsexperimenten hebben geleid tot een besluit tot innovatie, niet de implementatie ervan. Het zou dus zo kunnen zijn dat beleidsexperimenten die volgens dit onderzoek leiden tot innovatie uiteindelijk niet of niet goed geïmplementeerd worden. Helaas was deze beperking noodzakelijk om binnen de beschikbare tijd een gedegen conclusie te formuleren.

Ook heeft dit onderzoek een kennislacune. In de kennisfase van experimenten is nog niet duidelijk welk effect een controlegroep of de wijze van bewijsvoering heeft op de mate van innovatie door een experiment. In dit onderzoek was geen relatie te vinden tussen deze variabelen en innovatie, maar omdat er slechts vijf experimenten zijn onderzocht kan dit ook berusten op toeval. Aangezien de literatuur (Ettelt et al (2015) en de wethouder kwantitatief bewijs voor de doorwerking van een experiment belangrijk achten, zou dit een kern van waarheid kunnen bevatten. Doordat vier van de vijf experimenten zowel kwalitatief als kwantitatief geëvalueerd zijn, heeft dit onderzoek niet goed de effecten van de aard of *evidence* op innovatie kunnen onderzoeken. Wel geeft dit onderzoek een gedegen beeld gegeven van de processen rondom beleidsexperimenten in het sociale domein in Tilburg. De casussen zijn representatief voor dit domein en voor deze regio en er zijn duidelijke patronen zichtbaar die een verklaring geven voor de verschillen in innovatie. Daarom zijn de conclusies valide, hoewel de genoemde beperkingen in het achterhoofd moeten worden gehouden.

### **6.2.2. Suggesties voor vervolgonderzoek**

De beperkingen van dit onderzoek geven ook aanleiding tot vervolgonderzoek. Ten eerste zou het interessant zijn om te kijken of de verklaringen voor het wel of niet innoveren ook toepasbaar zijn op andere domeinen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een deductief

onderzoek over beleidsexperimenten uit verschillende domeinen. De theorie gevormd in dit onderzoek zou dan op grote schaal over meerdere domeinen getoetst kunnen worden. Er kunnen dan eventueel correlaties gevonden worden tussen de aanwezigheid van de variabelen in verschillende domeinen en de bereikte innovatie. Dit zou een domein breed beeld geven van het effect van de verschillende variabelen. Hierbij valt te denken aan een grootschalig onderzoek naar experimenten in bijvoorbeeld het sociale domein, het ruimtelijke domein en de bedrijfsvoering in verschillende steden. De variabelen uit dit onderzoek moeten dan meetbaar gemaakt worden, zodat ze vervolgens door middel van vragenlijsten deductief kunnen worden getoetst. Door een vervolgonderzoek groot op te zetten (+- 100 experimenten) zou een generieker beeld kunnen worden geschetst van de effecten van de variabelen uit dit onderzoek op innovatie door beleidsexperimenten in de verschillende domeinen.

Een andere suggestie voor vervolgonderzoek is een onderzoek naar de kennisfase van beleidsexperimenten. De vraag is dan vooral in welke mate beleidsexperimenten voldoende wetenschappelijke kennis opleveren en of dit iets uitmaakt voor de mate van innovatie. In dit onderzoek lijkt er geen relatie te zijn tussen het wetenschappelijk gehalte van de kennis die wordt opgedaan tijdens een experiment en de bereikte innovatie. Omdat dit onderzoek zoals besproken slechts vijf experimenten heeft onderzocht, is het te vroeg om te zeggen dat hier absoluut geen correlatie tussen bestaat. Het is interessant om te kijken naar bijvoorbeeld 60 beleidsexperimenten. Hierbij moet gekozen worden voor beleidsexperimenten met en zonder een controlegroep en beleidsexperimenten met afwisselend kwalitatief of kwantitatief bewijsmateriaal. Vervolgens kan worden bepaald welke beleidsexperimenten hebben gezorgd voor innovatie. Zo kan er door middel van SPSS worden onderzocht of er verbanden zijn tussen de aanwezigheid van een controlegroep en de bereikte innovatie. Deductief onderzoek kan dan

uitwijzen of de publieke sector inderdaad weinig geïnteresseerd is in de manier van kennisverzameling, of dat het beeld uit dit onderzoek wellicht niet helemaal correct is.

### **6.2.3. Aanbevelingen**

Uit de conclusies van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan aan de gemeente Tilburg om goede resultaten uit beleidsexperimenten door te laten werken in de organisatie. De gemeente Tilburg wil graag meer innoveren door middel van beleidsexperimenten, de volgende aanbevelingen kunnen hierbij helpen.

Ten eerste is het belangrijk dat de gemeente Tilburg bij het opzetten van een beleidsexperiment direct gaat nadenken over wat men wil bereiken met het experiment. Als de doelstelling van een experiment het uittesten van een bepaalde innovatie is, dan moet het beleidsexperiment zo worden opgezet dat het toepasbaar is op de organisatie. Dit kan worden bewerkstelligd door het experiment mede te laten opzetten door mensen uit de organisatie. Deze hebben goede kennis van de huidige organisatie en ze kunnen goed inschatten in welke mate een experiment toepasbaar is. Het nadeel hiervan is dat een experiment wellicht niet heel innovatief zal zijn door de vermindering van intern succes. Het maakt wel dat een experiment na afloop ook relatief makkelijk kan worden ingepast in de organisatie. Als een experiment zo is opgezet dat het daadwerkelijk een innovatie teweeg moet brengen is het door de vele belangen van actoren en risicoaversie immers van belang dat het niet te veel verschilt van bestaande omstandigheden. Als we dit bijvoorbeeld toepassen op het vertrouwensexperiment in Tilburg, dan blijkt dat klantmanagers een relatief lage *caseload* hebben. Het idee daarachter is dat maatwerk dan beter mogelijk is. Toch wordt nu al geroepen dat een lage caseload op lange termijn kostentechnisch niet haalbaar is voor de organisatie. Als er daadwerkelijk verandering moet worden teweeggebracht, moet rekening worden gehouden met dit soort

grenzen. Als de organisatie al aangeeft dat een caseload kostentechnisch niet lager kan zijn dan +- zeventig personen, dan heeft het weinig zin om tijdens het experiment een caseload uit te proberen van veertig personen. Het maatwerk dat wordt getest tijdens het experiment is dan niet meer toepasbaar op de organisatie. Daarom moeten de belangrijkste actoren en politiek verantwoordelijken voor aanvang van het experiment een aantal grenzen aangeven waarbinnen een experiment moet blijven. Vervolgens moet de verantwoordelijke beleidsvormer voldoende in contact blijven met de projectleider van het experiment om te zorgen dat de afgesproken kaders gehandhaafd blijven. Dit zorgt voor meer kans op *persuasion* bij alle relevante besluitvormers en een grotere kans op extern succes. Het nadeel is dat het interne succes kleiner wordt en het experiment waarschijnlijk minder kennis oplevert dan het zou doen zonder kaders. Helaas is dit de consequentie van de werking van de *pilot paradox*. De gemeente Tilburg moet afwegen wat belangrijker is: een grote hoeveelheid kennis verzamelen, die wellicht niet op korte termijn kan worden doorgevoerd in de organisatie of gericht kennis opdoen over een daadwerkelijk door te voeren innovatie.

Een tweede aanbeveling is vooral gericht op het doorvoeren van successen uit beleidsexperimenten. Het is logisch dat niet altijd alle facetten van een beleidsexperimenten de gehoopte resultaten opleveren. Op deze momenten is het belangrijk dat de facetten die wel goede resultaten opleveren worden meegenomen in de organisatie. Uit het onderzoek blijkt dat experimenten die intern zijn gehouden niet zorgen voor innovatie. Dit komt omdat de aandacht intern vooral ligt op de mindere resultaten. Dit is te verklaren vanuit de conservatieve kijk van de publieke sector, gericht op risicoaversie. Het is lastig om goede facetten dan toch nog aan het licht te brengen. Een mogelijkheid om dit toch te realiseren is om in de loop van het experiment goed lopende processen en resultaten veelvuldig extern en intern te delen. Dit zorgt

er namelijk voor dat de goede resultaten van een experiment niet ondergesneeuwd raken door de slechte resultaten. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door de projectleider. Deze kan eens in de zoveel tijd de gemeenteraad op de hoogte stellen van de voortgang van het experiment. Daarnaast moet de projectleider niet bang zijn voor media-aandacht, maar deze juist gebruiken om vorderingen te delen. Daarnaast is het verstandig om boven een experiment een soort stuurgroep in te stellen die zicht houdt op de vorderingen. In deze stuurgroep moet een politiek verantwoordelijke en woordvoerders van de belangrijkste actoren bevatten. Dit zorgt ervoor dat een experiment ook op andere zaken wordt beoordeeld dan alleen het kwantitatieve resultaat (dat soms tegenvalt). Dit is een van de redenen dat de samenwerking tussen GGZ en W&I ondanks mindere resultaten toch leidt tot innovatie. Als successen veelvuldig intern en extern gedeeld worden zal dit zich verspreiden en zorgen voor een bepaalde druk op de politiek om veranderingen door te voeren. Het nadeel van het veelvuldig delen van succes is dat het experiment bekend wordt. Mochten er tegenvallende resultaten zijn, dan zijn de politieke consequenties een stuk groter dan wanneer het experiment intern gehouden zou zijn. Zeker als de aanleiding van een experiment niet uit de maatschappij voortkomt, is dit een risico. Dit is een afweging die gemaakt moet worden. Wat wel moet worden meegenomen bij deze afweging is dat experimenten die intern worden gehouden weinig kans hebben op innovatie, omdat dit de kans op een *window of opportunity* verkleint.

### **6.3. Reflectie**

Deze masterthesis is met afstand het grootste zelfstandige project dat ik tot dusver heb uitgevoerd. Qua opzet, grootte en vooral ook begeleiding is het op geen enkel niveau te

vergelijken met mijn bachelorscriptie. In deze reflectie wordt teruggekeken op wat goed en fout ging en wat ik daarvan heb geleerd.

Het grootste struikelblok van dit onderzoek was het creëren van een samenhang tussen theorie en empirie. Omdat de meeste papers tijdens de studie Publiek Management een deductieve opzet hebben, moest ik erg wennen aan het opstarten van een in eerste instantie inductief onderzoek. Wat ik vooral heb geleerd is dat een onderzoek simpelweg tijd nodig heeft. Ik denk dat ik de eerste tweeënhalve maand wel vijf keer de onderzoeksvraag heb veranderd. Het kost veel tijd om tot een goede onderzoeksvraag te komen. Om dit te bewerkstelligen heb ik veel literatuur moeten doorlezen. Een tip is om hiermee bij het schrijven van een onderzoeksvoorstel rekening te houden.

Een hoofdstuk als ‘af’ typeren is ook een valkuil. Ik heb meerdere malen gedacht een hoofdstuk af te sluiten om vervolgens de helft van de tekst weer te wissen. Het constante schakelen tussen empirie en literatuur maakt dat er steeds nieuwe inzichten worden opgedaan. Dit resulteert vaak in het aanpassen van grote stukken tekst. Het kostte me ongeveer drieënhalve maand om dit proces enigszins te omarmen en onder de knie te krijgen. Ik denk ook niet dat dit iets is wat je kunt uitleggen, je krijgt het pas gaandeweg echt onder de knie. Ik weet niet hoe vaak mijn scriptiebegeleider heeft gehamerd op het feit dat het onderzoek niet chronologisch moest verlopen en dat ik met nieuwe inzichten oude hoofdstukken moest aanpassen. Het beste is om dit gewoon te doen, tot je op een begeven moment een totaalplaatje in je hoofd krijgt van de rode draad van het onderzoek. Pas als dit lukt kun je echt gaan nadenken over het afronden van je thesis. Dat is wel het belangrijkste dat ik heb geleerd tijdens het schrijven van dit onderzoek. Er is zoveel literatuur over hoe een onderzoek moet worden geschreven en wat daar allemaal bij komt kijken, maar uiteindelijk leer je pas hoe je een onderzoek schrijft als je begint.

Bij het zoeken van literatuur werkt het goed om een kijkje te nemen in de literatuur van mastervakken. Ik heb bijvoorbeeld veel literatuur uit het vak *Innovatie in complexe systemen* kunnen gebruiken. Vanuit deze artikelen kwam ik door middel van literatuurlijsten al snel bij andere relevante literatuur. Ik kan dus toekomstige masterstudenten aanraden om vakliteratuur te raadplegen. Een tip is om al in het eerste semester interessante onderwerpen te noteren. Zo kun je al vroeg nadenken over een eventueel onderwerp voor je masterscriptie, zodat je sneller op zoek kunt naar een relevante stageplek. Dit scheelt ontzettend veel tijd en zorgt ervoor dat je sneller kunt afstuderen.

## Literatuur

- Agger, A., & Sørensen, E. (2018). Managing collaborative innovation in public bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1), 53–73.
- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public money and management*, 25(1), 51-56.
- Bekkers V., Fenger M., Homburg V., Putters K. (2004) *Doorwerking van Strategische beleidsadvisering*. Amsterdam: Rozenberg Publishers
- Bekkers, V. J. J. M., Korteland, E. H., Müller, E. I., & Simons, M. E. (2006). *Adoptie en diffusie van innovaties in de publieke sector*. Rotterdam: Center for Public Innovation.
- Bekkers, V. J. J. M., Tummers, L. G., & Voorberg, W. H. (2013). *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2010). Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), p. 407-423.
- De Vries, H.A., Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L.G. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public administration review*, 94(1), 146–166
- Desmidt, S., & Heene, A. (2013). *Strategisch management: Een handboek voor de publieke sector*. Leuven: Lannoo Meulenhoff-Belgium
- Driessen, P. P. J., De Gier, A. A. J., Meijerink, S. V., Pot, W. D., Reudink, M. A., van Rijswijk, H. F. M. W., ... Termeer, C. J. A. M. (2011). *Beleids- en rechts-wetenschappelijke aspecten van klimaatadaptatie* (KvK 040/2011). Geraadpleegd van <https://www.uu.nl/files/rebo-ucwosl-2011-15-beleid-en-rechtpdf>



Ettelt, S., Mays, N., & Allen, P. (2015). Policy experiments: Investigating effectiveness or confirming direction? *Evaluation*, 21(3), 292–307.

Jochems, M, Joosten, R. (2009) 'De Gevalstudie'. [http://www.cs.ru.nl/~tomh/onderwijs/om2%20\(2005\)/om2\\_files/syllabus/gevalsstudie.pdf](http://www.cs.ru.nl/~tomh/onderwijs/om2%20(2005)/om2_files/syllabus/gevalsstudie.pdf)

Gemeente Tilburg (28 augustus, 2006). *Nota 'Meedoen heeft meerwaarde, werken aan participatie van bijstandsgerechtigden'*. Geraadpleegd van <https://bis.tilburg.nl/upload/Commissiebesluiten/2006/C13277.pdf#search=meedoen%20heeft%20meerwaarde>

Gemeente Tilburg (6 december, 2007). *Kaderovereenkomst 2007 gemeente Tilburg-Diamantgroep betreffende Doen!* geraadpleegd van <https://bis.tilburg.nl/upload/notas/2007/070612-07-PU%20dvo%20diamantgroep%20Doen.pdf#search=kaderovereenkomst%202007>

Gemeente Tilburg (2008, december) *Tussenevaluatie DOEN* . Geraadpleegd van [https://bis.tilburg.nl/upload/notas/2009/090113-23-PU%20Tussenevaluatie%20pilot%20Doen!%20dec%202008%20\\_def\\_%20\\_2\\_.pdf#search=tussenevaluatie%20doen](https://bis.tilburg.nl/upload/notas/2009/090113-23-PU%20Tussenevaluatie%20pilot%20Doen!%20dec%202008%20_def_%20_2_.pdf#search=tussenevaluatie%20doen)

Gemeente Tilburg (18 maart, 2008) *Pilot Doen*. geraadpleegd op 4 april 2019 van <https://bis.tilburg.nl/upload/notas/2008/080318-14b-PU%20Pilot%20Doen.pdf#search=pilot%20doen>

Gemeente Tilburg (21 juli, 2009) *Raadsvoorstel eindevaluatie Doen!* geraadpleegd van <https://bis.tilburg.nl/upload/notas/2009/090721-63-PU%20Eindevaluatie%20Doen%20def.pdf#search=eind%20evaluatie%20pilot%20doen>

- Gemeente Tilburg (26 augustus, 2014). *Beleidsnota uitvoering participatiewet Tilburg*. Geraadpleegd van [https://www.tilburg.nl/fileadmin/files/inwoners/zorg-wmo/Nota\\_Uitvoering\\_Participatiewet\\_Tilburg.pdf](https://www.tilburg.nl/fileadmin/files/inwoners/zorg-wmo/Nota_Uitvoering_Participatiewet_Tilburg.pdf)
- Gemeente Tilburg (30 januari, 2014) *Pilot 'jongeren en schulden' Gemeente Tilburg*. Geraadpleegd van: [intranet.tilburg.nl](http://intranet.tilburg.nl)
- Gemeente Tilburg (14 april, 2015). *Informatienota deelname experimentenwet BZK*. geraadpleegd op 11 maart 2019, van <http://bis.tilburg.nl/upload/notas/2015/01%20Informatienota%20Deelname%20Experimentenwet%20BZK.pdf#search=>
- Gemeente Tilburg (juni, 2016) *Integratie en participatie van vluchtelingen in Tilburg* geraadpleegd van [intranet.tilburg.nl/integratieenparticipatievanvluchtelingen/positionpaper.pdf](http://intranet.tilburg.nl/integratieenparticipatievanvluchtelingen/positionpaper.pdf)
- Gemeente Tilburg (19 juli, 2016) *VSV 2.0 Programma van maatregelen 2016-2020* [Collegebesluit 31] geraadpleegd van <https://bis.tilburg.nl/upload/notas/2016/01%20Collegebesluit%20VSV%202.0%20PvM.pdf#search=fix%20up%20your%20life>
- Gemeente Tilburg (21 februari, 2017) *Vertrouwensexperiment Tilburg*. Geraadpleegd op 25 februari 2019 van <https://bis.tilburg.nl/besluitenlijst.aspx?lemmaid=140802&zk=vertrouwensexperiment#140802>
- Gemeenteraad Tilburg. (28 augustus, 2006). Nota meedoen heeft meerwaarde, werken aan participatie van bijstandsgerechtigden. (Beleidsnotulen, 13277). Geraadpleegd van <https://bis.tilburg.nl/upload/Commissiebesluiten/2006/C13277.pdf#search=meedoen%20heeft%20meerwaarde>
- Hoogerwerf, A. (1978). De 'experimenterende' staat. *Beleid en Maatschappij*, 5(3-4), 78-89

- Kingdon, J. W., & Thurber, J. A. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, p. 165-169). Boston: Little, Brown.
- Nagy, D., Schuessler, J., & Dubinsky, A. (2016). Defining and identifying disruptive innovations. *Industrial Marketing Management*, 57, 119-126.
- Osborne, S.P. & Brown, K. (2012). *Managing change and innovation in the public service organizations*. Abingdon: Routledge
- Osborne, S.P. & Brown, K. (2011). Innovation, Public policy and public services delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration* 89(4), 1335-1350
- Pehlivan, T., & Neijboer, D. (2012). *Een kwestie van plussen en minnen: Naar een winstgevende aanpak van schulden onder jongeren in Tilburg* (Publicatie nummer 221). Geraadpleegd van [http://www.st-alexander.nl/wp-content/uploads/2016/04/221\\_Een\\_kwestie-van-plussen-en-minnen\\_Naar-een-winstgevende-aanpak-van-schulden-onder-jongeren-in-Tilburg\\_20110022.pdf](http://www.st-alexander.nl/wp-content/uploads/2016/04/221_Een_kwestie-van-plussen-en-minnen_Naar-een-winstgevende-aanpak-van-schulden-onder-jongeren-in-Tilburg_20110022.pdf)
- Pomp, M. (2003). *Innovatie: wie het weet mag het zeggen: feiten, onzekerheden en beleid*. (SEO-rapport; Nr. 706A) Geraadpleegd van <https://dare.uva.nl/search?identifier=7e314197-b210-4827-b527-0e0bd455eedd>
- Reulink, N., Lindeman, L. (2005). *Kwalitatief Onderzoek. Participerende observatie*. Nijmegen: Radboud Universiteit
- Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York: Free Press
- Putters, K., & Janssen, M. (2011). *Investeren in innovatie: 'The next step'*. (Achtergronddocument). Geraadpleegd van [https://repub.eur.nl/pub/39593/iBM\\_G\\_Rapport\\_Investerenininnovatie\\_09feb11.pdf](https://repub.eur.nl/pub/39593/iBM_G_Rapport_Investerenininnovatie_09feb11.pdf)

- Regio Hart van Brabant (31 december 2017) *Subsidieaanvraag naar een veerkrachtige arbeidsmarkt regio midden Brabant*. (Concept Jaarrapport 2017) Geraadpleegd van [https://www.regio-hartvanbrabant.nl/images/bestandenvooriedereen/downloadsbedrijf\\_svoering/Concept\\_Jaarrapport\\_2017\\_Regio\\_Hart\\_van\\_Brabant\\_excl\\_Jeugdhulp.pdf](https://www.regio-hartvanbrabant.nl/images/bestandenvooriedereen/downloadsbedrijf_svoering/Concept_Jaarrapport_2017_Regio_Hart_van_Brabant_excl_Jeugdhulp.pdf)
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence based policy making. *Public administration*, 80(1), 1-22.
- Smits, K. (11 maart 2019). *Plan van aanpak structurele inbedding samenwerking domeinen GGZ en Werk en inkomen 2019 e.v.* Geraadpleegd via directe e-mail.
- Steenbergen, M. (1997). Het experiment in de organisatie en sturing van de zorg. In Van Dijk, A. & Verweel, P. (red.). *De ladder op omlaag?* (p. 54–61). Assen: Van Gorcum
- Thiel, van, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. (2<sup>e</sup> druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Van Buuren, A., Vreugdenhil, H., Verkerk, J. V. P., & Ellen, G. J. (2016). *Beyond the pilot paradox How the success conditions of pilots also hinder their up-scaling in climate governance*. (Paper for the INOGOv workshop “Beyond experiments: Understanding how climate governance innovations become embedded”WG2). Geraadpleegd van [http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Paper\\_Pilot\\_Paradox.pdf](http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Paper_Pilot_Paradox.pdf)
- Van der Meer, M., & Roes, B. (2009). *Parallele innovatie als een vorm van beleidsleren: het voorbeeld van de keten van werk en inkomen*. (AIAS working paper; No. 09-70). Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced labour Studies, University of Amsterdam.
- Van Ommeren, C. M., De Ruig, L. S., & Coenen, L. (2014). *Tilburg: Fix up your life: Businesscase preventie en vroeg signalering van schulden*. Geraadpleegd van

<https://www.kennisplatformsdnh.nl/kennisnetwerken/armoede+en+inclusie/dossier+armoede+en+inclusie/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=674131>

Vreugdenhil, H., Frantzeskaki, N., Taljaard, S., Ker Rault, P., & Slinger, J. (2009). *Next step in policy transitions: Diffusion of pilot projects*. (IRSPM 8, 13th annual conference of the International research society for public management). Geraadpleegd van [http://researchspace.csir.co.za/dspace/bitstream/handle/10204/5291/Vreugdenhil\\_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://researchspace.csir.co.za/dspace/bitstream/handle/10204/5291/Vreugdenhil_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Windrum, P., & Koch, P. M. (Eds.). (2008). *Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management*. UK: Edward Elgar Publishing.

Yu, D., & Hang, C. C. (2010). A reflective review of disruptive innovation theory. *International journal of management reviews*, 12(4), 435-452

## Bijlage

### Lijst open codering

#### Competence card:

- Begin experiment 2016
- Veel vluchtelingen/sociale spanning
- Idee vanuit Gemeente, samenwerking gezocht met Wetenschappelijk instituut
- Binnen paar maanden ontwikkeld
- Ontwikkelt in samenwerking met gemeente, getest bij AZC
- Precieze uitvoering gaandeweg experiment doorontwikkeld
- Meerder Gemeentes zelfde experiment
- Andere Gemeentes wel overgenomen, Tilburg niet
- Meer zelfde soort experimenten tegelijkertijd
- Tilburg medeontwikkelaar van aanpak
- Urgentie afgenomen door minder instroom
- COA Tilburg koos voor andere methodiek dan Competence Card
- Meerder pilots tegelijk gegokt door Gemeente Tilburg om tot oplossing te komen
- Competenties vluchtelingen in kaart brengen om klantbeeld te verscherpen voor ondersteuning naar werk
- Evaluatie verricht door oprichter
- Positief beeld van de toepassing en mogelijkheden experiment
- Vluchtelingen positief over experiment
- Aantal deelnemers dat voor sollicitatiegesprek is uitgenodigd: tussen 40 en 69%
- Experiment in uitvoeringsfase
- Weinig politieke betrokkenheid
- Initiatief strateg E&A en uni
- Beter aanpak dan eerst
- Vroeger vluchtelingen met rust laten
- Veel vluchtelingen in bijstand
- Competentie meteen duidelijk maken
- Goede resultaten
- Wethouder geen idee waarom niet ingebed
- Snel resultaat
- Afhankelijk van COA voor inbedding
- Niet zelf uitgevoerd

#### Fix up your Life

- Media pakt onderzoek op over schulden onder jongeren
- Onderzoeksrapporten naar buiten gebracht voor het experiment
- Nog geen beleid op jongeren
- Doelgroep experiment past niet in normale traject

- Nog geen beleid op jongeren, wel veel problematiek
- Veel organisaties merken het probleem
- Initiatief vanuit meerdere partijen
- Gemeente partijen bij elkaar geroepen
- Aanleiding onderzoek van Stichting Alexander
- Media pakt rapporten en onderzoek op
- Stuurgroep met iemand van beleid Gemeente, Schuldhulpverlening, ROC, R-Newt
- Evaluatie kwantitatief en kwalitatief
- Uitvoering bij alle partijen
- Driehoek ROC, R-Newt, schuldhulpverlening
- Actoren afhankelijk van elkaars kennis
- Vaste volgorde leidende actoren bij cliënten
- Multi-probleem
- Intern en extern geevalueerd
- Werknemers deden experiment naast normale werk
- Schakelen in aanpak, veel begeleiding hierop
- Meer rek in aanpak dan normaal, maar niet oneindig
- Aanpak anders, doel hetzelfde
- Stuurgroep
- Geëxperimenteerd met methodiek
- Wel gebonden aan landelijke regels (kaders)
- Beloning ligt politiek gevoelig
- Jongerenprobleem is mediagevoelig, dus veel aandacht
- Veel media aandacht, gewerkt als olievlek
- Aanpak beoordeeld als best practice
- Advies, inbedden in reguliere hulpverlening
- Iedere Euro levert 2,50 euro op
- Ingebed in aantal fte/management. In beleid wat er met jongeren wordt gedaan icm schulden
- Steeds meer gemeenten proberen hetzelfde
- Schuld van mensen beheersbaar houden/saneren/aflossingsregelingen
- Na inbedding nog steeds veranderingen.
- 1 jarig project
- Gecontinueerd ondanks druk op budget
- Rol gespeeld bij schuldenoffensief

### **Pilot MEE**

- Had gemeentesubsidie over
- Doelgroep die uitkering heeft en dienstverlening van MEE!
- Plan maken voor 25 mensen in uitkering met beperking
- Samenwerking ging goed, weinig sturing
- Niet aan kaders gehouden, dus over budget heen

- Te weinig sturing op kaders
- Achteraf, te weinig gestuurd op kaders
- MEE! Ging uit van meer geld
- Resultaat mede afhankelijk van deelnemers
- Beleid zegt er gebeurd niets
- Nadenken over wie toe te laten binnen kaders experiment
- Het werkt, maar je moet het wel kunnen verkopen
- Beleid wilde resultaten zien
- Uiteindelijk extra budget gekregen
- Korte Evaluatie mail ivm samenwerking GGZ
- Veel enthousiasme zonder nadenken over opdracht
- Niet nadenken over eind experiment
- Geen afspraken gemaakt over deelnemers op einde experiment
- Meteen begonnen, weinig nadenken over de opdracht
- Experiment draaide rondom subsidie
- 1 jarig project
- Wethouder weet er weinig van
- Politiek nauwelijks betrokken
- Experiment in uitvoeringsfase (weinig politiek) (Toepassen hoofdstuk 2)
- Veel experimenten goedgekeurd als geld over is
- Weinig politieke betrokkenheid
- Politiek niet geïnteresseerd in resultaten
- Geen rapportage want slechte kwantitatieve resultaten
- Geen geld of slecht resultaat > geen doorvoering
- Hoe groter begin, hoe groter afbreukrisico
- Niet te veel zeggen om te kunnen starten
- Oppositie tegen dure experimenten
- Angst voor tegenvallende resultaten

### **Project DOEN!**

- Afdelingsmanager en directeur sociale zaken gecharmeerd van loonwaarde principe
- Loonwaarde werken beleid geworden
- Bedoeling mensen aan de slag
- Initiatief van afdelingsmanager en directeur sociale zaken
- Samenwerking Diamantgroep en Lipsos
- Doelgroep mensen langdurig in de bijstand
- Doelgroep lange tijd met rust gelaten
- Klanten die niet in activeringstrajecten paste
- Doelgroep problemen op meerdere vlakken
- Conclusie, moeilijke groep lastig in beweging te krijgen
- Normaal dag/nacht ritme vaak al te hoog gegrepen
- Mensen stabiel laten leven ook al voldoende
- Wethouder zei: geen geld meer
- Economie slecht, overal weinig geld voor



- Werkgevers zaten er niet op te wachten door economie
- Loonwaarde werkte maar niet meer te betalen
- Ministerie vond het een te grote kostenpost
- Geen evaluatie, geld op dus stoppen
- Moesten eind van experiment laten zien wat er met mensen gebeurd was
- Door bezuinigingen steeds minder groot project
- Ging moeilijker dan gedacht
- Stoppen vanwege landelijke bezuiniging
- Best wel wat bestuurlijke verwachtingen
- Beleidsteam vond het te langzaam gaan
- Deal met diamantgroep
- Politieke druk zorgde voor oneigenlijke manier van succes
- Druk van bovenaf op resultaten
- Halfjaar rondkrijgen van bestand
- 300 mensen uit activeringsbak, 300 uit onbemiddelbare bak
- Warme overdracht kost veel tijd
- Bestuurlijke onrust vergroot door traagheid
- Begin veel media maar liep af
- Had wel media aandacht
- Anders dan standaard dienstverlening
- Moeilijk vernieuwends doen met mensen die een aanpak gewend zijn
- Je vraagt iets anders, dat is niet zomaar aanwezig
- Via commerciële bedrijven aan de slag
- Ook na activering nog tijdrovend
- Minder bijgehouden toen politieke belang uit beeld was
- Verdeeldheid over aanpak
- Met team manier van werken bepalen
- Andere manier van werken
- Klanten zelf invloed geven
- Mensen uit omgeving plaatsen om stappen te laten zetten
- Maatwerk leveren
- Beleidsafdeling team betrokken
- Beleidsmedewerkers technische bemoeienis
- 3 vormen van activeren
- Vrije hand
- Vrije hand om te werken
- Lastig om bij opdracht te blijven
- Weinig kaders
- Hele andere manier van klantbenadering
- In systeem om te kunnen behappen
- Veel tijd aan oude processen
- Mensen uitnodigen en anders doen
- Nu heel taakgericht geworden
- Doelgroep: veel problemen
- Na experiment iedereen in loonwaarde ervan af

- Bij diamantgroep iedereen eraf
- Intensief veel aandacht
- Maatwerk, geen standaardtrajecten
- Gericht op gesubsidieerd werk
- Mensen moeten inzien dat het dingen oplevert
- Granietenbestand
- Activeren gesubsidieerd of vrijwilligerswerk
- Mensen activeren
- Granietenbestand naar arbeidsmarkt brengen
- Bij start doelstelling duidelijk
- Diamantgroep en Lipsos stelde plekken ter beschikking
- Nu vooral gekeken naar netwerkversterking
- Kleinere caseload
- Loonwaarde later ingevoerd vanwege Wajongjongeren
- 2014 NOMA gestart
- Mensen in kracht zetten werkt
- Dienstverlening andere weg op gegaan
- Weinig kaders, risico alle kanten opschieten
- Experiment in verkeerde tijdsgewricht
- Participatiewet gezorgd voor loonwaarde
- Klanten wisten niet van experiment
- Doelstelling 50% activeren
- Gemeente betaald bedrijven om mensen in dienst te nemen
- Loonwaarde werken via participatiewet
- 4 jarig project
- Geen geld of slecht resultaat > geen doorvoering
- Hoe groter begin, hoe groter afbreukrisico
- Niet voorkomen afrekenen op cijfers
- Wethouder na Project DOEN kent het experiment niet!

### **Samenwerking GGZ/ W&I**

- Arbeidsmarkt goed, klanten zwak
- Veel problematiek bij doelgroep
- GGZ landelijk dus bureaucratisch
- Hiervoor beide opgesloten in eigen domein
- GGZ overtuigt, mensen moeten ook actief worden
- Verandering in denkwijze combinatie aandoening en werk
- Complex, samen tot oplossing komen
- Duur: jaar, op basis van subsidie
- Blijkt succesvol
- Samenwerken en casuïstiekgroepen, wat levert het op?
- Eerst veel gesprekken, niet meteen van start
- Elkaars rol leren kennen

- Plan goedgekeurd
- Hele regio betrekken door bijeenkomst
- Vooral begin en eind veel meningen
- Kaders maar wel maatwerk
- Investing vooral op mankracht
- Op verschillende manieren effect meten
- Target: van dertig, tien aan het werk krijgen
- Doelstelling aanhangen
- Breed, kwalitatief meten wat het heeft opgeleverd
- Ook kwantitatief evalueren wat het heeft opgeleverd
- Landelijke partijen moeilijk bij lokaal proces
- Sociaal domein resultaat soms lastig meetbaar
- Half jaar voor eerste vragen uit casuïstiek
- Half jaar voordat we elkaar konden verstaan
- Brede groep actoren
- Gericht blijven op de doelstelling
- Tot verbazing veel met gesloten beurzen
- Voortgang bewaken door seniormedewerkers (GGZ en Gemeente)
- Rapporteren aan beleidsteam
- Aanbevelingen aan beleid wat nodig is
- Info moet naar buiten gebracht worden
- Resultaten delen, moeilijkheden laten zien
- In praktijk opletten waar behoefte is
- Communiceren wat uitvoerders zien
- Projectgroep met actoren en iemand van beleid
- Kleine kerngroep casuïstiek
- Kleine groep van daaruit anderen benaderen
- Politiek geeft weinig tijd
- Resultaten kost tijd
- Politiek wil korte termijn succes
- In korte tijd laten zien dat iets werkt
- UWV eerst op achtergrond
- Verspreiden als een olievlek
- Presentaties geven bij andere afdelingen
- Ook mensen van buitenaf kunnen kandidaten aandragen
- Zorgen dat mensen snappen dat het werkt
- Wordt bestendigd in beleid
- Projectgroep wordt coördinatieteam
- Nieuwe groep, UWV, Manager, Beleid, MEE, GGZ en W&I
- Beleidsadviseur plan experiment uitgewerkt
- Willen kennis delen over casuïstiek
- Samenwerking gemeente UWV, GGZ
- Projectleider aangesteld om plan te maken
- Begonnen met gesprekken voeren
- Jaar en 3 maanden

- Projectmatig lastig, want leidinggevende in lijn met eigen opdracht
- Begin iedere actor bezig met eigen doelgroep
- Inzien samenwerken voor iedereen bezig
- Tijd nodig om te verspreiden
- GGZ en UWV hadden als samenwerking
- Idee vanuit GGZ en uni van Maastricht
- Samenwerking GGZ en UWV zorgde voor pilot
- Aanvankelijk 3 deelnemende actoren
- Verschillende actoren bewust en actief betrokken bij proces en uitvoering
- Problematiek niet bij iedereen duidelijk
- Projectleider en van iedere actor 1 in projectteam.
- Iedere afgevaardigde had eigen taak
- Zelf kaders op papier gezet
- Beleidsadviseur projectplan laten schrijven met doelstellingen
- Boven projectgroep stuurgroep met wethouders en partners
- Verantwoording afleggen aan stuurgroep
- Verantwoordelijke UWV/ W&I/ Diamantgroep/ FNV/ Werkgeversvertegenwoordiger/ MID-point.
- Stuurgroep plan goedgekeurd en doorgeleid
- 4x verantwoorden in één jaar. Begin, twee keer tussentijds en eindpresentatie
- Uitvoeringsagenda wat er na experiment moet gebeuren
- Projectleider nog steeds betrokken
- Doelstelling 10 mensen aan het werk
- Bijkomende resultaten ook gerapporteerd
- 7 mensen uit uitkering gekregen
- Veel resultaten komen pas over twee jaar
- Tussentijds resultaten bijhouden en verspreiden
- Naast kwantitatief ook kwalitatief successen presenteren
- Veel onderling wantrouwen, bewust geen media
- Niet meteen extern, eerst elkaar leren kennen
- Economie makkelijker mensen aan het werk
- Landelijke invloed
- Landelijke programmaraad
- Wel nog regionale verschillen
- Extern eindrapport moet nog komen
- Onderzoeksbureau landelijk ingeschakeld
- Onderzoeksbureau tussentijds rapporten gedeeld
- Iedere arbeidsregio neemt eigen beslissingen in experiment
- Weinig budget gebruikt
- Veel overleggen bespaarde veel geld
- Alleen budget gebruikt voor uitzonderingsgevallen
- 35000 euro over, bewaard voor voortzetting
- Beleid is belangrijk bij doorvoeren
- Nu nog meer mensen actief betrokken
- Met bestaande lijn werkzaamheden overgenomen

- Constant aandacht voor project van wethouder(s)
- Van ervaringsdeskundige naar SWZ naar landelijk beleid
- Landelijk beleid richting arbeidsregio's
- Geld beschikbaar als regio's met plan kwamen
- Van bovenaf, die het van onder horen.
- Experiment in uitvoeringsfase
- Weinig politieke betrokkenheid
- Projectleider en netwerk met geloof in experiment
- Actief gewerkt aan continuering
- Budgetten jaar later liggen vaak vast
- Projectleider brengt resultaat aan voetlicht
- Vanaf begin bezig met continuering
- Formule: partners met steun en oplossing voor probleem
- Experiment op begin klein
- Hoe groter begin, hoe groter afbreukrisico
- Klein houden en goed resultaat > ideaal
- Eerst onder radar, pas succes communiceren
- Scherp communiceren over opbrengsten
- Voorkomen afrekenen op cijfers
- Aandacht geven aan kwalitatieve en kwantitatieve resultaten
- Kwalitatief zeker zo belangrijk als kwantitatief
- Breed evalueren
- Postieve aandacht breed gedeeld
- Mindere resultaten worden minder gedeeld
- Niet teveel vertellen voor het starten
- Tussentijds resultaat helpt voor comitment en vervolg
- Als mensen succes zien doen ze mee
- Succes aantonen voor meer succes

## **Codeboom**

### **Beleidsverandering**

Formeel besluit

Ingezette middelen (geld, fte's)

Beleidsverandering > innovatie (GGZ/W&I, Fix up your Life)

Geen formeel besluit

Geen ingezette middelen (geld, fte's)

Geen beleidsverandering > Geen innovatie (Competence Card, DOEN!, MEE)

## **Kennis**

### **Opgedane Kennis**

Uitproberen aanpak voor oplossing > experiment

Integrale aanpak probleem werkt (GGZ, Fix up your life, MEE)

Maatwerk in plaats van standaardtrajecten (DOEN)

Direct in kaart brengen competenties vluchtelingen (Competence Card)

### **Intern succes**

Ruimte om kennis op te doen

Met uitvoerend team methodiek bedenken (DOEN, MEE)

Extern methodiek bedenken (Competence Card)

Geen invloed op kennisverzameling door organisatie

Methodiek in samenspraak met beleid (Fix up your life, GGZ/W&I)

Wel invloed op kennisverzameling organisatie

Bewijsvoering kennis

RCT (DOEN!, MEE!, GGZ/W&I, Competence Card)

Geen RCT (Fix up your life)

Kwantitatief en Kwalitatief (alle experimenten behalve MEE!)

Alleen kwalitatief (MEE!)

Niet overtuigend genoeg

*Vorm bewijsvoering en kennis geen verbanden innovatie*

## **Persuasion**

### **Extern succes**

Betrokkenheid beleidmakers/politiek verantwoordelijken

Communicatie tussen experiment en organisatie

Beleid op hoogte van voortgang (GGZ, Fix up your life)

Geen/weinig communicatie experiment en organisatie

Beleid niet op de hoogte van voortgang (DOEN, MEE, CC)

Controle beleidsmakers/politiek verantwoordelijken op kaders

Controle door stuurgroep

Toepasbaar op organisatie (Fix up your Life, GGZ)

Geen controle

Niet toepasbaar op organisatie(DOEN, MEE)

Betrokkenheid relevante actoren

Makkelijker inbedden (GGZ, Fix up your Life, MEE)

Missende betrokkenheid relevante actoren

Actoren werken niet mee (DOEN, Competence Card)

*Betrokkenheid organisatie >extern succes verbanden met innovatie*

## **Decisionfase**

### **Window of opportunity**

Aanleiding experiment

Maatschappelijk (GGZ/W&I, Fix up your life, Competence Card)

Externe druk > media, maatschappelijke actoren

Intern idee (DOEN, MEE)

Geen externe druk > media/ maatschappelijke actoren

Contextuele omstandigheden

Slechte economie (DOEN, Fix up your Life)

Experiment kost geld (DOEN)

Geen window of opportunity

Experiment levert geld op (Fix up your life)

Window of opportunity

Goede economie (Competence Card, MEE, GGZ/W&I)

Minder werklozen (GGZ, MEE)

Maatwerk mogelijk

Relatief duur (MEE)

Politiek gevoelig

Geen window of opporutniy

Relatief Goedkoop (GGZ)

Window of opportunity

Vluchtelingen crisis neemt af

Minder druk om te innoveren (Competence Card)

Geen window of opportunity