

Master Thesis

New Business: Innovation and Entrepreneurship



(Camouf)leren

*Beperkingen op innovatiekracht van de overheid:
de modererende kracht van mindset en
betekenisgeving*

Erasmus Universiteit, Rotterdam School of Management
Master of Science in Business Administration
New Business: Innovation and Entrepreneurship

Scriptie coach: MSc. T. (Thomas) Blekman
Tweede coach: Dr. J. (Juup) Essers

Marja Pelzer
442224

22 januari 2018

Voorwoord

Na twee jaar genieten van nieuwe kennis, interessante colleges, prachtige projecten en nog mooiere onderzoeksopdrachten, ben ik dit jaar begonnen aan de eindscriptie voor de parttime Master of Science in Business Administration aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit. Een intensieve tijd volgde en heeft geleid tot het hier voorliggende resultaat.

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de innovatiekracht bij de overheid, welke belemmeringen er zijn en hoe deze verholpen kunnen worden. Oftewel: wanneer en hoe kan innovatie wel en wanneer en waarom wordt het te spannend.

Bij dezen spreek ik mijn dank uit naar iedereen die mij gesteund heeft bij het afronden van deze master scriptie. Als eerste dank aan coach Thomas Blekman en meelezer Juup Essers voor hun input en geduld. Daarnaast speciale dank aan Michel van Beek, die me vaak op weg heeft geholpen met kleine vragen, maar me ook met interessante discussies en spar-sessies op mogelijke theorieën en conclusies wees. Ook Imelda Schouten ben ik dankbaar voor de door haar genomen moeite en tijd om tijdens het analyse proces te reflecteren op de analyse methode en de voorlopige conclusies, waardoor deze weer scherper werden.

Last-but-not-least dank aan mijn echtgenoot, Henk Vooijs, die me twee jaar heeft getolereerd en gesteund, ruimte heeft geboden door vele taken thuis over te nemen en tijdens de scriptie-fase eveneens een fijne sparringpartner was en een fantastische instructeur in Atlas.ti

Tot slot dank aan mijn kinderen die ik op vele momenten heb verwaarloosd en met wie ik komende tijd veel tijd zal gaan inhalen.

Speciale dank aan alle deelnemers aan de interviews die hebben bijgedragen aan dit onderzoek; zonder hun genomen tijd en moeite was dit resultaat niet mogelijk geweest.

Marja Pelzer
Rijswijk, 22 januari 2018

Samenvatting

De huidige uitdagingen in de maatschappij –de wicked problems- vragen om een innovatievere overheid. Deze uitdagingen worden in samenwerkingsverbanden, PPS, opgepakt waarin overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen samen innovatieve oplossingen opzetten. De innovatiekracht van de overheid en van de PPS wordt beperkt door diverse barrières die hiertoe doorbroken zouden moeten worden.

Barrières voor innovatiekracht van de overheid zijn uitgebreid beschreven in diverse studies en rapporten van de Europese commissie. De vraag rees of deze volledig zijn of dat er aanvullende barrières zijn in de context van de wicked problems.

Effectuation is in 2001 als theorie geïntroduceerd door Sarasvathy en daarna vertaald naar een mindset om ondernemerschap te stimuleren binnen corporate bedrijven. In diverse studies is aangetoond dat effectuation ook binnen bureaucratische omgeving van corporates tot vergroting van het ondernemerschap kan leiden.

Betekenisgeving is in 2002 beschreven door Van Dinten en geïntroduceerd als een theorie over hoe mensen betekenis geven aan hun omgeving, hetgeen leidt tot een bepaalde context (definitie van de situatie) en een bijpassende organisatievorm. Met name in de sectoren waarin de organisatie het publieke belang dient zoals zorg en overheid, is een externe oriëntatie noodzakelijk voor beleid en voor innovaties die bijdragen aan mens en maatschappij. Om die reden is er onderzoek gedaan naar de invloed van een effectual mindset en betekenisgeving op de innovatiekracht binnen de overheid.

De verwachting was dat de belemmeringen uit de theorie uitputtend zijn en dat Effectuation en een externe oriëntatie ook binnen de context van de overheid de innovatiekracht kan vergroten. De aanname daarbij was dat alignment op mindset en betekenisgeving in een groep met verschillende typen deelnemers zoals die in een PPS voorkomt, een belangrijke voorwaarde is. De aannames zijn in een exploratief onderzoek getoetst bij 35 respondenten, verdeeld over 4 PPS samenwerkingen. Met alle participanten zijn diepte interviews gehouden, die vervolgens zijn getranscribeerd en geanalyseerd via coderingen. Daarbij diende effectuation en betekenisgeving als richting gevend; verder zijn er via open coding categorieën en thema's uit de transcripten gedestilleerd.

De resultaten van het onderzoek tonen aan dat de lijst van belemmeringen uit de theorie niet uitputtend waren. Twee belangrijke nieuwe belemmeringen zijn uit de open coding afgeleid: het democratisch stelsel en conflicterende belangen. Bijzonder was dat de belemmering van wet- en regelgeving door sommigen werd ontkend. Dit waren mensen met een grote wilskracht.

De aanname dat een effectual mindset het succes van innovatie vergroot is door de onderzoeksresultaten bevestigd. Een relatie tussen overwegend externe oriëntaties en het succes van innovaties is niet aangetoond. Ook alignment tussen de mindset en de oriëntaties vertoont geen duidelijk causaal verband met innovatiekracht. Wel lijkt er een relatie te bestaan tussen de oriëntaties van de kartrekkers en beslissers van de overheid in de innovaties.

In combinatie met de thema's uit de open coding blijken de motivatie en de wilskracht van de partners als ook de ruimte die ze hebben om te handelen, in combinatie met een effectual mindset, doorslaggevend te zijn. De voorbeelden waarin de ruimte aanwezig is, brengen snel en met succes innovaties tot de implementatie en bereiken impact. Deze ruimte blijkt uit de analyse samen te hangen met de heersende definitie van de situatie binnen de overheidsorganisatie. Wanneer vervolgens binnen deze ruimte de innovatie effectual wordt ingezet en de overheid zich richt op de lange termijn en daarmee op het faciliteren van de implementatie in plaats van het subsidiëren van het idee en concept, wordt de innovatiekracht van de overheid vergroot.

De eindconclusie luidt dat voor het vergroten van de innovatiekracht van de overheid een kanteling in de structuur nodig is, oftewel een paradigmashift in de definitie van de situatie. Effectuation kan hiertoe de aanzet geven, doordat het via de principes van Bird-in-Hand en Crazy-Quilt een sociaal-open definitie van de situatie creëert die noodzakelijk is om innovaties te laten ontstaan. De effectual aanpak versnelt daarmee de innovaties van de overheid en draagt bij aan het succes.

Toekomstig onderzoek zou deze bevindingen, waaronder deze gelegde relatie tussen de principes van effectuation enerzijds en de oriëntaties van mensen en definities van de situatie anderzijds grootschalig moeten toetsen. Daarnaast kunnen de adviezen over de inhoudelijke rol van de overheid verder uitgewerkt worden.

Kernwoorden: Effectuation, betekenisgeving, oriëntaties, innovatie publieke sector, overheid

Inhoudsopgave

1	Introductie	7
1.1	Aanleiding.....	7
1.2	Positionering in de literatuur.....	8
1.3	Doel- en vraagstelling.....	9
2	Literatuurstudie	11
2.1	Definitie van innovatiekracht	11
2.2	Innovatie belemmerende factoren in de publieke sector	13
2.3	Naar een grotere innovatiekracht: Effectuation en Betekenisgeving als modererende factoren.....	15
2.3.1	Effectuation als modererende factor voor een ondernemende en lerende cultuur	17
2.3.2	Betekenisgeving als modererende factor voor alignement van deelnemers	21
2.4	Proposities	28
3	Methodologie	29
3.1	Empirische methode.....	29
3.1.1	Keuze van de steekproeven.....	29
3.2	Onderzoeksprocedure.....	30
3.2.1	Selectie van de respondenten.....	30
3.2.2	Dataverzameling	32
3.2.3	Data Analyse	33
3.3	Evaluatie.....	37
3.3.1	Interne validiteit	37
3.3.2	Externe validiteit	38
3.3.3	Betrouwbaarheid.....	38
4	Data analyse	39
4.1	Innovatiekracht.....	39
4.2	Barrières	43
4.2.1	Bureaucratie	43
4.2.2	Financiën	45
4.2.3	Conflicterende belangen	47
4.2.4	Democratisch stelsel	50
4.2.5	Leiderschap	52
4.3	Effectual mindset versus causale mindset	55
4.3.1	Effectual principes.....	57
4.4	Betekenisgeving.....	61
4.4.1	Oriëntaties	61

4.4.2	Definitie van de situatie en vormen van organiseren	66
4.4.3	Contextgedreven versus systeemgedreven werken.....	68
4.4.4	Koppeling tussen Effectuation en oriëntaties	69
4.5	Motivatie	71
4.5.1	Willen	72
4.5.2	Durven	75
4.5.3	Kunnen	77
4.6	Ruimte als belangrijke voorwaarde voor succes.....	78
4.7	Betrekken	80
4.7.1	Betrekken via communicatie	80
4.7.2	Betrekken via dingen doen.....	81
5	Conclusie.....	83
5.1	Deelvraag 1	83
5.2	Deelvraag 2	84
5.3	Deelvraag 3	85
5.4	Deelvraag 4	87
5.5	Deelvraag 5	89
5.6	Hoofdvraag.....	91
6	Discussie, aanbevelingen en relevantie.....	93
6.1	Discussie.....	93
6.2	Relevantie	96
6.2.1	Theoretische relevantie	96
6.2.2	Praktische relevantie	96
6.3	Beperkingen en Toekomstig onderzoek	96
7	Referenties.....	98
BIJLAGEN		101
Bijlage 1 - Codelijst.....		102
Bijlage 2 - Stellingenspel		111
Bijlage 3 – Topiclijst interviews		112
Bijlage 4 Transcripten interviews		114

1 Introductie

1.1 Aanleiding

De huidige samenleving stelt de overheidsdiensten voor steeds uitdagender en veelomvattender maatschappelijke problemen: globalisering, migratie en groeiende sociale ongelijkheid creëren ingewikkelde vraagstukken ('wicked problems') zoals klimaatverandering, vergrijzing en armoede. De complexe en grensoverschrijdende aard van de problemen maakt dat huidige overheidsmiddelen en oplossingen niet langer toereikend zijn om in een oplossing te voorzien. Ook de snelle technologische ontwikkelingen legt een druk op de overheid om deze bij te houden door vernieuwingen door te voeren (Daglio, Gerson en Kitchen, 2015)

De voortdurende noodzaak tot bezuinigen vergroot de wens om te komen tot creatieve, nieuwe oplossingen voor steeds complexere problemen (Maensivu, Toivonen en Tammela, 2014) Hierdoor ontstaat in de publieke sector een steeds grotere noodzaak voor andersoortige innovaties naast de incrementele innovaties die binnen overheidsorganisaties gebruikelijk zijn. Aanbevelingen vanuit rapporten van de Europese commissie om deze innovatie in gang te zetten en te versnellen zijn co-creatie en het creëren van ondernemerschap bij ambtenaren (rapport van de Expert Group on public Sector Innovation, European Commission, 2013). Veel grote innovaties vanuit de overheid gebeuren inmiddels veel in co-creatie, in de vorm van publiek-private samenwerkingen (PPS). Toch komt de innovatie nog onvoldoende van de grond: beperkende factoren zijn onder andere politieke processen die mislukkingen aangrijpen om mee te scoren waardoor er risico aversie ontstaat, druk op uniformiteit, afhankelijkheid van controle mechanismen, een gesloten en niet-transparante cultuur en een verticale organisatiestructuur (silo's) met gebrek aan samenwerking tussen diverse afdelingen en organisaties (Chapman, 2002).

Binnen de onderzoeken naar innovatie in het algemeen en bij de overheid in het bijzonder is tot nu toe de mindset en de bewustwording over vanuit welke betekenisgeving mensen in een samenwerkingsverband naar de wereld kijken, onderbelicht gebleven. De onderlinge verschillen op het gebied van mindset en betekenisgeving tussen mensen binnen een groep zou de remmende factoren kunnen verklaren. Andersom zou alignment op die twee factoren dan de sleutel kunnen zijn tot het wegnemen van die remmende factoren en daarmee tot het vergroten van de innovatiekracht van de overheid.

Het doel van deze scriptie is te onderzoeken welke beperkende factoren binnen de overheid van invloed zijn op de innovatiekracht en door middel van welke modererende factoren deze invloed verminderd kan worden.

1.2 Positionering in de literatuur

In de snel veranderende wereld geldt voor bedrijven en ondernemers dat ze continue moeten blijven innoveren. Thema's als ambidexteriteit en disruptieve innovatie blijken van groot belang voor het lange-termijn van bedrijven. Disruptieve innovaties komen steeds vaker voort uit andere sectoren dan die van het eigen bedrijf, waarmee de concurrentie nog feller en dynamischer wordt en daarmee om nog meer strategische flexibiliteit vraagt.

In het bedrijfsleven is de omslag van causation naar effectuation volop in gang in antwoord op de noodzaak tot snelle en veelvuldige innovaties. Waar causation start met het 'voorspellen' van de toekomst en middelen bij een strak omlijnd doel zoekt gebaseerd op een tot in detail uitgewerkt plan, gaat Effectuation uit van de onzekerheid van ondernemerschap (Read et al, 2009) en dat de toekomst niet voorspeld kan worden. Effectuation vervangt daarom de causale, op voorspelling gebaseerde, aanpak door een aanpak die uitgaat van de beschikbare middelen, kennis, kunde en netwerk en in co-creatie met zichzelf selecterende stakeholders stap-voor-stap nieuwe markten creëert (Sarasvathy, 2001; Blekman, 2011)

Deze aanpak leidt tot succes bij zowel kleine ondernemers en start-ups als in corporate settings (Blekman, 2011). Er is een verschuiving zichtbaar naar effectual innovation waarbij partijen in co-creatie nieuwe diensten en producten ontwikkelen op basis van de vijf principes van effectuation.

De publieke sector verschilt in een aantal aspecten van de private sector:

- ten eerste heeft de overheid een institutionele rol en draagt zorg voor de stabiliteit van de samenleving. Daarmee ligt de focus bij overheidsorganisaties op het behoud van stabiliteit. Dit wordt ingezet door middel van institutionele regels en feiten waarmee onzekerheid gereduceerd wordt en het gedrag en overtuigingen van de ambtenaren gestuurd worden (DiMaggio en Powell, 1983; Dorado, 2005).
- Daarnaast werkt de overheid met publieke middelen en kan hiermee minder risico kan lopen dan een ondernemer die over eigen middelen beschikt. Echter deze onzekerheidsreductie lijkt haaks te staan op wat er bij effectuation gevraagd wordt.
- Tot slot speelt de politieke context een belangrijke rol binnen de publieke sector.

Dit leidt tot specifieke beïnvloedingsfactoren op de innovatiekracht van de publieke sector. Hierin is onderscheid te maken tussen omgevingsinvloeden, organisatorische invloeden, eigenschappen van de innovaties zelf en eigenschappen van de betrokken individuen (De Vries, Bekkers en Tummers, 2015). Beperkende factoren die erkend worden zijn politieke processen die mislukkingen aangrijpen om mee te scoren waardoor er risico aversie ontstaat, druk op uniformiteit, afhankelijkheid van controle mechanismen, gebrek aan evaluatie, adhoc denken, een gesloten en niet-transparante cultuur en een verticale organisatiestructuur (silo's) met gebrek aan samenwerking tussen diverse afdelingen en organisaties (Chapman, 2002).

Hiermee rijst de vraag in hoeverre effectuation als mindset de innovatiekracht van de overheid kan beïnvloeden. De invloed van een mindset van mensen op het succes van innovatie is nog onderbelicht.

Verder is er in het maatschappelijke en filosofische veld aandacht ontstaan voor de manier waarop mensen betekenis geven aan hun omgeving. Er zijn verschillende manieren waarop mensen in de wereld staan, de oriëntatie ofwel de vooringenomenheid van iemand in de manier waarop hij betekenis geeft aan zichzelf en de wereld om hem heen. Iemands oriëntatie ligt ten grondslag aan zijn of haar manier van organiseren. Er zijn vier fundamenteel verschillende patronen die mensen in hun oriëntatie laten zien: zelfreferentieel, rationeel, sociaal en open. Ieder mens ontwikkelt daar een eigen combinatie van, waarbij het ene patroon sterker ontwikkeld is dan het andere (W.van Dinten, 2002)

Deze betekenisgeving is continu in ons leven aanwezig en speelt een rol in wie we zijn en hoe we kijken. De aanpak van vraagstukken en van problemen o.a. in de politiek verandert, wanneer betrokkenen de verschillen in betekenisgeving op hun netvlies hebben (W. Van Dinten, 2015)

Ook dit aspect van betekenisgeving is nog niet danwel onvoldoende onderzocht binnen de context van innovatieprojecten in PPS structuren van de overheid. Er is onvoldoende aandacht voor de achtergrond van de betekenisgeving van mensen in een samenwerking terwijl de kans dat de diverse partijen in een Publiek-Private Samenwerking een verschillende betekenisgeving jegens de wereld hanteren groot is.

Hiermee rijst de vraag in hoeverre alignment van mensen in een PPS groep op hun betekenisgeving de innovatie-beperkende factoren kan remmen en daarmee de innovatiekracht van de overheid kan beïnvloeden. De invloed van betekenisgeving van groepen van mensen op het succes van innovatie is nog onderbelicht.

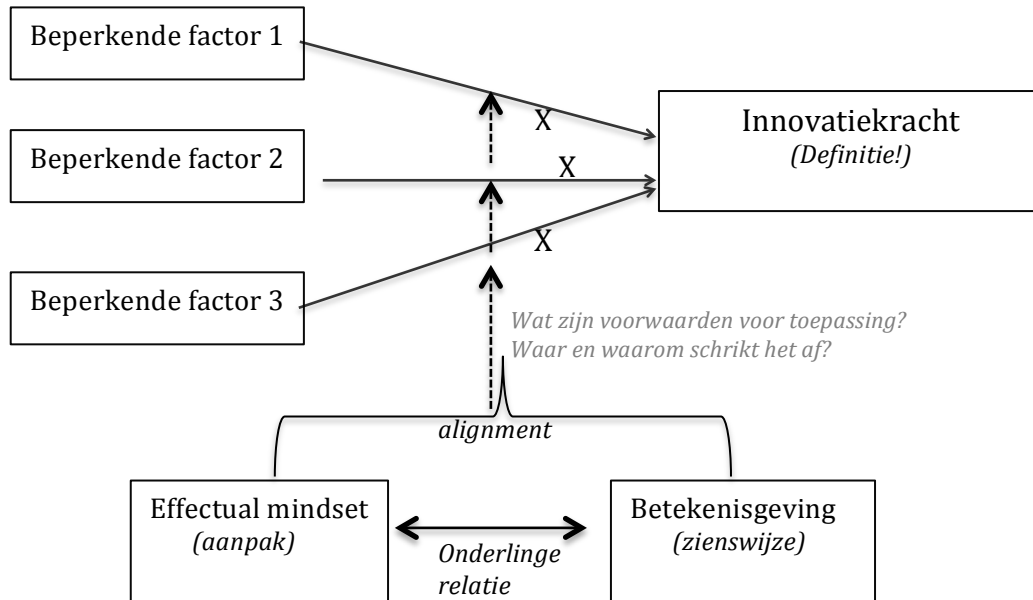
Er is nog onvoldoende onderzoek gedaan naar deze benoemde beperkende factoren binnen de overheid: hoe beperken ze de innovatie initiatieven en kunnen ze beïnvloed worden door manieren waarop mensen als groep betekenisgeving (Van Dinten) invullen en de mindset waarmee mensen als groep het innovatietraject aanpakken. Wat is de dominante mindset en dominante zienswijze waarmee de invloed van de beperkende factoren verminderd kan worden? Waar en waarom schrikt de onzekerheid van innovatietrajecten de overheid af en hoe kan dit verbeterd worden?

1.3 Doel- en vraagstelling

Om bovenstaande theorieën te kunnen aanvullen, is het doel van onderzoek om te onderzoeken of de factoren die innovatiekracht-remmend zijn, voorkomen kunnen worden door manieren waarop mensen als groep betekenisgeving invullen en met een gezamenlijke effectual mindset innovatietrajecten aanpakken.

Dit heeft geleid tot de volgende vraagstelling:

Wat is het effect van gelijke mindset en betekenisgeving en van overige invloeden op de beperkende factoren voor innovatiekracht van overheidsinstanties?



Om antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag zijn er enkele deelvragen benoemd. Deze zijn verdeeld in theoretische en empirische deelvragen. De theoretische deelvragen ondersteunen en leiden de literatuurstudie, terwijl de empirische deelvragen het onderzoek richten.

Theoretische deelvragen:

1. Wat is (hier) de definitie van innovatiekracht in de publieke sector
2. Wat zijn de belemmeringen op deze innovatiekracht.
3. Wat is effectuation en hoe beïnvloedt het innovatiekracht in de private sector?
4. Wat is betekenisgeving volgens de theorie van W. Van Dinten en hoe beïnvloedt dit organisaties en de handelswijze van mensen

Empirische deelvragen:

1. Wat is de innovatiekracht van deze PPSen?
2. Leidt een overwegend effectual mindset in een PPS tot versterking van de innovatiekracht?
3. Leidt een externe oriëntatie-mix van de deelnemers in een PPS tot versterking van de innovatiekracht?
4. Klopt het dat door alignment op de manier van kijken en alignment op de dominante mindset veel aspecten van negatieve invloed factoren voorkomen worden waardoor de innovatiekracht vergroot wordt?
5. Welke andere belemmeringen zijn er en welke mogelijke andere succesfactoren zijn te benoemen voor het wegnemen van de belemmerende factoren?

2 Literatuurstudie

2.1 Definitie van innovatiekracht

In diverse algemene definities van innovatie zoals 'iets nieuws in actie' en 'nieuwe ideeën die werken' wordt benadrukt dat innovatie niet alleen een nieuw idee is, maar een nieuw idee dat geïmplementeerd is en ook werkt, effect heeft (Hartley, J., 2005). In veel definities is de breuk met het verleden een belangrijk element om iets een innovatie te noemen, anderen zien daarin het onderscheid tussen incrementele en radicale innovatie (De Vries, Bekkers en Tummers, 2016). Het doel van innovatie is betekenisvolle, doelgerichte verandering teweeg te brengen in de economische opbrengst/omzet van een onderneming.

De vertaling hiervan naar een definitie van innovatie in de publieke sector innovatie is nauwelijks in de literatuur terug te vinden: in 76% van studies naar publieke sector innovatie tot 2016 wordt geen definitie van innovatie gegeven en de definities die gebruikt worden zijn generiek (De Vries, Bekkers en Tummers, 2016). Innovatie wordt gezien als het verbeteren van de dienstverlening door de overheid en de meeste studies richten zich dan ook op administratieve, technologie gedreven processen (De Vries et al, 2016). De voornaamste dimensies van innovatie in de publieke sector zijn nieuwe publieke diensten (diensten-innovatie) en nieuwe processen die leiden tot zowel grotere efficiency als klantgerichtheid (proces-innovatie) (Schoeman, Baxter, Goffin, Micheli, 2012; Bugge, Mortensen, Bloch, 2011). Het meer klantgericht innoveren, waarbij samen met klanten (burgers) dienstverlening ontwikkeld of verbeterd wordt is vaak een thema.

Er zijn echter duidelijke verschillen tussen innovatie in private ten opzichte van publieke sector. Zo wordt de bedrijfsinnovatie gedreven door concurrentieel voordeel en is dus gericht op het onderscheiden van de ander. De publieke sector innovatie is daarentegen gericht op het delen van innovatie zodat het zoveel mogelijk door iedereen kan worden toegepast. Vanuit de rol van de publieke sector als dienaar van het publiek belang, is de toegevoegde waarde van innovatie in tegenstelling tot de private sector, niet het behalen van groter eigen financieel gewin, maar het creëren van grotere impact voor de maatschappij, een grotere sociale opbrengst. Daarnaast is innovatie in de publieke sector erop gericht om waarde te creëren voor de maatschappij en op het verkrijgen van vertrouwen en legitimiteit (Moore & Hartley, 2008).

Nieuwe uitdagingen

De ontwikkelingen in de maatschappij hebben recent de focus op publieke sector innovatie aangewakkerd. (Sörensen & Torfing, 2012). De belangrijkste ontwikkeling is het stijgend aantal "wicked problems" (Maënsivu, Toivonen, Tammela, 2014). Wicked problems zijn vaag, moeilijk op te lossen, vergen specifieke kennis, kennen een groot aantal stakeholders en zijn gevoelig voor conflicten (Koppenjan & Klijn, 2004).

Problemen in deze categorie zijn vergrijzing, klimaatverandering, migratie en integratie en arbeidsmarktverandering & werkloosheid. Dit in combinatie met de steeds hogere eisen die door burgers gesteld worden aan de maatschappelijke dienstverlening, de bezuinigingen in het budget van de overheid en de globalisering die tot concurrentie tussen regio's en landen leidt, maakt duidelijk dat een meer radicale aanpak noodzakelijk is om de grotere maatschappelijke

problemen van tegenwoordig te adresseren (Schoeman et al, 2012; Eggers en Singh, 2009; Harris en Albury, 2009).

Van innovatie naar innovatiekracht

Publieke sector innovaties zijn vaak adhoc en reactief, gedreven door crises in de maatschappij, door nieuwe nationale wetgeving die lokaal vormgegeven moet worden, nieuwe politici die zichzelf willen bewijzen, technologische ontwikkelingen of budget beperkingen (Borins, 2001; Eggers en Singh, 2009). Ook innoveert de overheid niet op strategische wijze in die zin dat ze innovatie als een eenmalige verandering beschouwt met een eenmalige, reactieve aanpak in plaats van een aantal nieuwe methoden die een groter proactief proces behelzen (Eggers and Kumar Singh, 2009).

Om de nieuwe complexe problemen op te lossen moet innovatie in de publieke sector geen 'quick fix' voor directe problemen zijn, maar een structurele aanpak die de innovatiecapaciteit van de publieke sector kan helpen verbeteren om op productieve en continue wijze de complexe sociale problemen –de 'wicked problems'- te adresseren (Sörensen en Torfing, 2012; Christiansen en Bunt, 2012). Er moet een meer systematische en robuuste aanpak van publieke sector innovatie ingezet worden (Harris en Albury, 2009), een holistische aanpak waarbij het totaal concept gezamenlijk wordt ontwikkeld (Gieske, Van Buuren, Bekkers, 2016).

Er is derhalve niet alleen behoefte aan kwantitatieve toename van publieke sector innovatie, maar ook kwalitatieve: er is een nieuwe strategische aanpak van innovatie in de publieke sector nodig, die de innovatiecapaciteit vergroot.

Op basis van bovenstaande argumenten wordt innovatiekracht hier omschreven als:
structurele en anticiperende innovatie gericht op het vergroten van de sociale impact van de overheid.

Daarbij moet bij de evaluatie de focus liggen op het resultaat van de innovatie, gemeten als maatschappelijke impact en niet op de efficiency en effectiviteit, hetgeen weer proces-georiënteerd zou zijn (De Vries et al, 2016). Dit sluit aan bij de definitie gegeven door Sörensen en Torfing: "*Here, innovation is defined as an intentional and proactive process that involves the generation and practical adoption and spread of new and creative ideas, which aim to produce a qualitative change in a specific context*" (Sorensen en Torfing, 2011, pag 849).

De PPS

Innovatiekracht van de publieke sector kent 3 belangrijke capaciteiten: de ambidextere capaciteit, de capaciteit om te leren en de verbindende capaciteit (Gieske et al, 2006). Om die innovatiekracht te bereiken is een nieuwe manier van innoveren nodig: lokale oplossingen waarbij innoveerders uit publieke en private sector alsook uit sociaal ondernemingen samenkomen (Harris en Albury, 2009). De innovatie moet zich focussen op co-creatie: open, collaboratieve processen met actieve betrokkenheid van gebruikers en op gang gebracht met testen en experimenteren (Carstensen en Bason, 2012). Middels deze samenwerking tussen de publieke en private sector, de Publiek-Private Samenwerking ofwel PPS, kunnen de middelen en creativiteit van allerlei partijen vanaf het begin worden ingezet om het innovatieproces te 'openen' en daarmee te versterken (Koppenjan, JFM., 2005; Bommert, 2010; Sörensen en

Torring, 2011). Om deze reden richt dit onderzoek zich op publieke sector innovatiekracht in de vorm van publiek-private samenwerkingen.

Om de innovatiekracht te vergroten moeten belemmerende factoren verminderd worden. Welke belemmerende factoren er zijn in de publieke sector en welke wel/niet verminderd worden door de publiek-private samenwerking wordt in de volgende sectie beschreven.

2.2 Innovatie belemmerende factoren in de publieke sector

2.2.1. Algemene belemmerende factoren

Innovatiekracht is afhankelijk van organisaties en mensen. Het vraagt creativiteit en een omgeving die dat stimuleert. De publieke sector kent diverse factoren die de innovatiekracht belemmeren.

1) De grootste belemmering voor innovatiekracht is de **cultuur van risicoaversie** (Borins, 2001; Bekkers, Tummers, Voorberg, 2013; Sörensen en Torring 2011; De Vries, Bekkers, Tummers, 2016; Daglio, Gerson en Kitchen, 2013) De verklaring hiervoor is de politieke context van de publieke sector: er is angst om door de maatschappij verantwoordelijk te worden gesteld voor mislukte experimenten die mogelijk de veiligheid en gelijkheid van burgers aantasten (Carstensen en Bason, 2012) en voor het beeld dat de overheid met publiek geld speelt (Schor geciteerd in Bommert, 2010). Dit creëert een sfeer van angst, van terughoudendheid om dingen uit te proberen. Innovatie is gestoeld op 'trial-and-error', veel uitproberen en maar enkele dingen lukken. Creativiteit en innovatie vragen een lerende omgeving, een lerende cultuur (Chapman, 2002; Gieske et al, 2016). *"Learning is not an endpoint, but a critical element in the cyclical process of innovation. Absorbing 'what works' and does not, generates the next wave of possibilities"* (Albury, 2005, pag. 54). In de publieke sector worden fouten echter vanwege bovenstaande reden vermeden en fouten die gemaakt worden, worden zoveel mogelijk buiten beeld gehouden en niet geëvalueerd. Daarmee is een lerende cultuur onmogelijk (Daglio, Gerson en Kitchen 2013).

Deze risicoaversie wordt vergroot door de politieke oppositie en de media die met een vergrootglas kijken naar de activiteiten van de overheid en vanuit eigenbelang maar al te bereid zijn om mislukkingen breed uit te meten (Borins, 2000). Ook zijn de risico's groter in die zin dat het een directer effect heeft op de maatschappij en haar burgers, dit in tegenstelling tot innovaties in de private sector en is er om die reden een grotere voorzichtigheid (Albury, 2005, Bommert, 2010).

2) Op nummer twee van de lijst van innovatiestoppers staat de **bureaucratische organisatiestructuur**: hiërarchie, verkokering, regelcultuur en top-down management beïnvloeden de innovatiecyclus negatief (Bommert, 2010; Johns, O'Reilly, Inwood, 2006). Het leidt het tot een cultuur waarin alleen de topmanagers besluiten nemen en alles binnen de eigen departementen wordt besloten (silo-denken). Dit belemmert de innovatiekracht omdat gebleken is dat in andere sectoren meer dan de helft van de innovaties ingezet worden door midden-managers en mensen op de werkvloer (Borins, 2001; Meijer, 2013; De Vries et al, 2016). Deze groep wordt echter in deze bureaucratische overheidsomgeving in creativiteit gehinderd: velen hebben ideeën, die echter in een lijzig plan verwoord moeten worden, waarna het

topmanagement besluit. Daarmee verdwijnen vaak goede ideeën in de prullenbak van de manager. Oorzaak voor deze hiërarchische besluitvorming ligt in de verantwoordingscultuur gevoed door de bureaucratie; deze leidt tot controle en wantrouwen. In de PPS wordt daarnaast door de interne, politiek-gemotiveerde, strijd de samenwerking gehinderd (Carstensen en Bason, 2012).

Met name de verantwoordingscultuur, de afrekencultuur heeft een negatief effect: alles wat binnen de overheid gedaan wordt, moet verantwoord worden. Dit heeft ook te maken met de openbaarheid van bestuur: alles van de overheid moet transparant zijn, alles is opvraagbaar en moet dus uitgebreid en correct afgehandeld en gedocumenteerd worden. Hiertoe worden allerlei regels opgesteld die strikt gevolgd moeten worden, zodat bij een inzage van buitenaf geen onverwachte zaken aan het licht komen en tevens duidelijk inzichtelijk is wie wat gedaan heeft en wie dus waarvoor verantwoordelijk is. Dit in combinatie met het feit dat fouten in de politieke omgeving vaker bestraft worden dan dat successen beloond worden (Borins, 2001), vergroot de risicoaversie. Daarnaast leidt het deze cultuur van continue verantwoording tot een procedurele, bureaucratische omgeving waar regels en processen de mensen dicteren in plaats van andersom. De regels en processen vormen een eigen, virtuele realiteit waarbinnen de mensen moeten handelen (Van Dinten, 2008)

3) De derde belemmering voor innovatiekracht in de publieke sector is **de manier van financiering**: de korte-termijn budgettering- en planningshorizonten (Albury, 2005). Los van het feit dat een budgetstructuur geen incentives geeft om te innoveren -daarmee wordt het budget immers niet vergroot- (Petkovsek, 2013) en los van de overall financiële tekorten die door landelijke bezuinigingen op de lokale begroting zijn ontstaan, worden veranderingen en concrete nieuwe projecten gefinancierd vanuit budgetoverschotten –op jaarbasis- binnen een bepaald terrein. Dit leidt bij de overheid intern tot korte termijn gedragingen, omdat het niet zeker is hoelang de innovatie gefinancierd kan blijven worden. Budgetten worden vaak maximaal 4 jaar (regeringscyclus) toegekend, terwijl dit voor grote vernieuwende projecten te kort is om de leercurve af te maken. Zoals in de vorige sectie beschreven zijn ad-hoc vernieuwingen weliswaar innovaties, maar dragen ze niet bij aan de structurele en anticiperende innovatiekracht die nodig is. Een andere oorzaak van het feit dat de financieringsstructuur van de overheid een belemmering vormt, wordt gevormd door de budget silo's: diverse diensten zijn betrokken bij een probleem, maar het is nog steeds lastig om de budgetten samen te voegen. De korte-termijn financiering geldt vaak niet voor onderzoeksprojecten, maar wel sterk voor concrete projecten.

4) Andere genoemde belemmeringen zijn gebrek aan overige resources zoals vaardigheden van personeel, (publieke) weerstand tegen verandering (Borins, 2001) en de grootte en complexiteit van publieke organisaties, waardoor samenwerking en overeenstemming bemoeilijkt wordt (Petkovsek, 2013). De belemmerende factoren houden zichzelf in stand, doordat creatieve mensen de publieke sector niet kiezen als werkomgeving (Borins, 2000; De Vries et al, 2016).

2.2.2. De invloed van de publiek private samenwerking op belemmerende factoren

Aan enkele van bovenstaande belemmerende factoren wordt een oplossing geboden in de vorm van publiek-private samenwerkingen; dit is dan ook de reden dat deze samenwerkingsvormen veelvuldig gestart worden:

- de middelen en creativiteit van allerlei partijen kunnen vanaf het begin worden ingezet om het innovatieproces te 'openen' en daarmee te versterken (Bommert, 2010; Sörensen en Torfing, 2011).
- de risico-bereidheid wordt vergroot, omdat externe partijen minder snel beschuldigd zullen worden van het verkwisten van belastinggeld en door de verbetering van de houding van de omgeving jegens innovatie door de overheid.
- Burgers en maatschappelijke instellingen worden vanaf het begin bij het innovatieproces betrokken en voelen zich derhalve mede-eigenaar. Dit vergroot hun veranderbereidheid (Bommert, 2010).
- De informele structuur van netwerken en samenwerkingsverbanden vermindert de regelcultuur (Bekkers et al, 2013)

Er zijn echter ook belemmeringen die juist ontstaan als gevolg van het samenwerkingsverband: de externe partijen kunnen de besluitvorming beïnvloeden en daarbij hun eigen belang laten prevaleren boven het maatschappelijke belang (Fung, 2008; Sifry, 2009). Ook als er geen belangenconflict is, is er binnen een PPS een gedeelde besluitvorming en daarnaast ook gedeelde verantwoordelijkheid van de samenwerkende partijen. In de politieke context van gekozen leiders kan dit tot nieuwe vraagstukken leiden, omdat de politieke leiders de verantwoordelijkheid dragen (Siriani, 2009 geciteerd in Bommert, 2010).

Om dit tegen te gaan kan de overheid contracten afsluiten die de vorm van samenwerking en ieders zeggenschap vastleggen; in deze contracten dicteert de overheid en schikken de externe partners zich naar haar wensen. Dit leidt echter tot een starre opdrachtgever-leveranciersverhouding en belemmert een open samenwerking. Daarnaast is het in samenwerkingsverbanden met veel partijen zeer kostbaar en ontoereikend om contracten te sluiten (Bommert, 2010).

2.3 Naar een grotere innovatiekracht: Effectuation en Betekenisgeving als modererende factoren.

De onontkoombare conclusie is dat publiek-private samenwerking niet automatisch leidt tot een grotere innovatiekracht en dat er een constant gevaar is dat diverse belemmeringen verhinderen dat we tot nieuwe innovaties komen (Sörensen en Torfing, 2012).

Het tegengaan van de risicoaversie en een experimentele overheid worden is een belangrijk element om een innovatieve publieke sector te creëren (Mulgan (2009) geciteerd in Casebourne, 2014). De capaciteit om te leren via experimenteren is een belangrijke positieve factor om de innovatiekracht van de overheid te vergroten. Mogelijkheden daartoe zijn - een lerende cultuur bevorderen: het mogelijk maken om te experimenteren waarbij de risico's voor de maatschappij beperkt worden (Daglio et al, 2015). Voor de publiek-private samenwerkingsverbanden en voor de overheid in het algemeen betekent dit de uitdaging om experimenteren mogelijk te maken en toch de risico's te beperken. Hiermee wordt een lerende cultuur aangemoedigd (Light, 1998). Belangrijke voorwaarden om dit te kunnen bereiken zijn met name de culturele aspecten van motivatie, leiderschap en ondernemendheid (Bommert, 2010).

Om de innovatiekracht te vergroten zijn er dus creatieve ondernemers nodig die door de risicoaverse cultuur heen kunnen breken. Dit hoeven niet per se ondernemers te zijn, maar

kunnen ook ondernemende managers zijn (Borins, 2000). In de publiek-private samenwerkingsverbanden komen beide samen.

De expert Group on Public Sector Innovation van de Europese Commissie benoemt als een van de hoofd-belemmeringen de culturele verschillen en het combineren van de verschillende doelen in publiek-private samenwerkingen (Expert Groep, Powering European Public Sector Innovation: towards a new architecture, 2013, pag. 27). Zij doen vervolgens de oproep om het innovatieproces verder in de publieke sector in te bedden door **het te gaan doen**, na alle theorieën over het vergroten van de innovatiekracht: *“Innovation is practice, not theory. The challenge for public sector organisations in Europe is to build the ability to do innovation [...]”* (Expert Groep, Powering European Public Sector Innovation: towards a new architecture, 2013, pag. 26). Om de besluitvorming – een noodzakelijk element in innovatieprocessen in samenwerkingsverbanden – soepel te laten verlopen moet er op een andere manier dan middels contracten overeenstemming (alignement) tussen de deelnemende partijen zijn (Bommert, 2010).

De belangrijkste voorwaarde voor het verminderen van de belemmerende factoren en voor het als gevolg daarvan vergroten van de innovatiekracht is dan een lerende, ondernemende cultuur waarbinnen iedereen op één lijn zit.

Het **creëren van een ondernemende en lerende cultuur** en de **alignement van deelnemers** in de publiek-private samenwerking zijn onderwerpen die nog niet geadresseerd zijn in de theorie over publieke sector innovatiekracht. In de ondernemerschapsliteratuur en de organisatietheorie is dit wel al beschreven. De vraag is of en hoe deze theorieën de zachtere succesfactoren van publieke sector innovatiekracht kunnen beïnvloeden.

De hierboven beschreven belemmerende factoren zijn alle direct of indirect terug te leiden naar de risicoaversie van de publieke sector. Risico ontstaat bij onzekerheid. In de ondernemersliteratuur is sinds de jaren '90 de omslag gemaakt van risico voorspellen op basis van statistische gegevens naar omgaan met onzekerheid, omdat er immers bij innovatie vaak geen statistische gegevens voorhanden zijn. Deze kun je enkel 'creëren' door te experimenteren, kleine stappen te nemen en gaandeweg bij te sturen. Dit is de omslag van het causation model naar het effectuation model oftewel de effectual, ondernemende mindset. *Over Effectuation zegt Sarasvathy et al “De echte vraag is hoe bedrijven een omgeving / cultuur kunnen creëren waarin mislukking als een kans wordt gebruikt voor organisatieleren”* (2008, p.). Dit sluit aan bij de overtuiging dat er vooral een lerende organisatie nodig is voor het vergroten van innovatiekracht: leren van experimenteren zonder angst om te mislukken.

In de ondernemerschapsliteratuur is Effectuation beschreven als manier om de ondernemendheid van ondernemers en corporates te bevorderen. Het wordt inmiddels erkend als een methode / cultuur die ook buiten de private sector toegepast kan worden. (Brettel, Mauer, Engelen, Küpper, 2012; Blekman, 2011; Read, Sarasvathy, Dew en Wiltbank, 2009). In de publieke sector wordt Effectuation nog niet toegepast. Effectuation is een manier om met onzekerheid om te gaan, zonder risico's te nemen waartoe men niet bereid is (Blekman, 2011). Vanuit de noodzaak om een meer ondernemende cultuur te creëren in een setting waarin risicoaversie de belangrijkste belemmerende factor is, lijkt Effectuation derhalve de juiste methode om in deze publieke sector toe te passen om de innovatiekracht te bevorderen.

Het creëren van een cultuur is afhankelijk van de attitude van mensen ten opzichte van een organisatie, een probleem of innovaties. Verschillende individuen en organisaties die bij een uitdaging betrokken zijn, hebben verschillende interpretaties, gebaseerd op verschillende geschiedenis, cultuur en doelstellingen. De manier waarop mensen hun omgeving interpreteren, dat wil zeggen betekenis geven aan hun omgeving is hun oriëntatie (Van Dinten, 2008). Deze oriëntatie bepaalt hoe zij met –in dit geval– innovaties omgaan. Deze verschillende interpretaties moeten geïntegreerd worden om effectief actie te kunnen ondernemen door alle deelnemers (Chapman, 2002). Oftewel: de oriëntaties van mensen in een samenwerkingsverband moeten gelijkgestemd zijn om innovatie mogelijk te maken.

Dit wordt verder besproken aan de hand van de theorie van betekenisgeving van Wim van Dinten (2002, 2008, 2014, 2015) als theoretische basis voor de invloed van betekenisgeving van mensen op hun gedrag, hun acties, het werk en het functioneren van de maatschappij.

In het volgende hoofdstuk wordt eerst de theorie over Effectuation toegelicht en vervolgens wordt aangegeven waarom Effectuation als modererende factor voor de invloed van belemmerende factoren op de innovatiekracht in de publieke sector onderzocht wordt.

2.3.1 Effectuation als modererende factor voor een ondernemende en lerende cultuur

Ontstaan

Effectuation is voortgekomen uit de studie naar ondernemerschap en voor het eerst beschreven door Sarasvathy in 2001. De hoofdmoot aan ondernemerschapsliteratuur was tot dan toe gebaseerd op rationele besluitvormingsprocessen zoals die door de neoklassieke economen wordt toegepast. De overheersende notie is daarbij dat de meeste kansen in de markt en wereld om ons heen reeds aanwezig zijn en slechts hoeven te worden ontdekt door een bewust zoekproces (Drucker, 1998). Op basis hiervan baseerden onderzoekers naar ondernemerschap hun theorieën op de aanname dat bedrijven bij het opzetten van nieuwe activiteiten een rationele en doelgericht besluitvormingsproces hebben: een vastomlijnd doel wordt gepland en daarbij worden vervolgens de middelen gezocht om het doel te bereiken. Dit wordt het causation model genoemd (Sarasvathy, 2001).

Bij het creëren van nieuwe bedrijven moeten er echter besluiten genomen worden zonder dat er vooraf bepaalde, uitgekristalliseerde doelen zijn. Immers, vaak heeft de ondernemer geen gedetailleerd beeld van het soort bedrijf dat hij wil creëren of is de markt waarin de ondernemer wil opereren nieuw en opkomend. Hiervoor wordt een andere aanpak gevraagd: het effectuation model. Bij effectuation start de ondernemer met een algemene visie, een abstract doel en gaat uit van de beschikbare middelen. Gebruikmakend van deze middelen kunnen er verschillende effecten gecreëerd worden en wordt het einddoel gaandeweg aangepast of zelfs dan pas gevormd. De ondernemer maakt daarbij gebruik van de uitdagingen en mogelijkheden die tijdens het vormingsproces zich voordoen (Sarasvathy, 2001)

Een andere basis voor het verschil tussen causation en effectuation is het onderscheid tussen risico versus onzekerheid zoals beschreven in de managementliteratuur. In een zekere, stabiele omgeving waarin markten bekend zijn, is het starten van een nieuwe business risicovol, maar niet onzeker. Daarbij is het van belang om de risico's te benoemen, te analyseren en erop te

anticiperen. In een nieuwe markt en een dynamische omgeving is het starten van een nieuwe business onzeker: uitkomsten zijn onzeker en risico's kunnen niet of moeilijk vooraf benoemd worden. De toekomst is immers onzeker en kan ook niet voorspeld worden. (Knight, 1921) In deze tijd van globalisering en steeds snellere technologische ontwikkelingen is de markt dynamischer en daarmee onzekerder dan ooit. Om die reden is in de economie er steeds verdere verschuiving te zien is van het voorspellen van de toekomst naar het omgaan met onzekerheid in en van de toekomst (Sarasvathy, S., 2008)

Bij risico wordt er informatie opgehaald die wordt geanalyseerd en op basis waarvan voorspellingen worden gedaan; dit om het risico zoveel mogelijk te kunnen controleren. Bij onzekerheid is er geen kant-en-klare informatie voorhanden om te analyseren. Ondernemers gaan daarom niet uit van de beoogde einddoelen –die zijn immers onzeker- maar baseren hun beslissingen op de huidige situatie: wat kan ik en ben ik bereid in te zetten en eventueel te verliezen. De risico's (uitdagingen) die ze onderweg tegenkomen worden gebruikt om de business vorm te geven. Dit het effectuation model.

Effectuation wordt vaak benoemd als het tegenovergestelde van causation (Sarasvathy, 2001; Belkman 2011): causation gaat uit van rationale keuzes aan het begin van het proces, effectuation gaat uit van flexibiliteit en gebruik maken van de mogelijkheden die zich voordoen tijdens het proces. De onderliggende logica van causation is “de toekomst voorspellen om haar te kunnen beheersen”. De onderliggende logica van Effectuation is “de toekomst creëren, waardoor je haar niet hoeft te voorspellen”. De focus bij effectuation ligt op de middelen, niet op de doelen.

De principes van effectuation

In een effectuation aanpak begint de ondernemer met het bepalen van zijn middelen. Dit is gebaseerd op 'wie ben ik, wat kan ik en wie ken ik' (Bird in hand). Op basis van deze middelen wordt besloten op welke manier deze het beste ingezet kunnen worden om invulling te geven aan de vooraf bepaalde visie; dit is een richting, geen vastomlijnd plan. Daarbij wordt gekeken naar hoeveel middelen geriskeerd kunnen worden tegen een aanvaardbaar risico (affordable loss). Dit wijkt af van de causale manier van datgene inzetten wat nodig is om maximale winst te behalen. Als gevolg van gebrek aan middelen (financieel, mensen, kennis) worden partners gezocht. Deze partners worden niet eenzijdig geselecteerd, maar ontstaan naar aanleiding van wederzijdse interesse in het doel. De partners brengen nieuwe middelen in, maar kunnen tegelijkertijd ook nieuwe doelstellingen formuleren (Crazy Quilt). Dit is de flexibiliteit die kenmerkend is voor effectuation. Tijdens de ontwikkeling van het bedrijf doen zich uitdagingen en onzekerheden voor. Daar waar causation de uitdagingen zoveel mogelijk vermijdt, maakt het effectuation proces gebruik van deze onvoorziene gebeurtenissen. De ondernemer past zich voortdurend aan aan nieuwe middelen en beperkingen (Lemonade).

Iemand met een effectual mindset werkt volgens de volgende 5 principes om de toekomst te controleren (Blekman, T., 2011)

1. Bird in hand principle: begin met wat je hebt.

Wat je bezit is wat je kan (kennis), wie je kent (netwerk) en wie je bent (identiteit). In eerdere literatuur wordt onderkend dat kennis en netwerk belangrijk zijn voor ondernemers, in het effectuation model wordt het belang van de identiteit van de ondernemer eraan toegevoegd. Deze identiteit betreft de manier waarop een persoon leeft, werkt en besluiten neemt (Sarasvathy, 2008).

2. Affordable loss principle: riskeer niet meer dan je hebt.

Start vanuit de inschatting wat je bereid bent in een initiatief te stoppen, wat je hebt om erin te stoppen en vooral wat je bereid bent te verliezen als het mis gaat. In plaats van uit te gaan van winstprognoses en marktaandeel, die in de onzekere wereld toch niet voorspelbaar zijn, gaat de effectual ondernemer uit van wat hij in eerste instantie kan inzetten en zonder grote problemen kan 'wagen'. Door uit te gaan van de affordable loss en niet van winstprognoses, wordt de effectual

ondernemer minder afhankelijk van voorspellingen.

3. **Crazy quilt principle:** samenwerking met partners die commitment geven aan de te creëren onderneming.

De stakeholders worden niet gekozen op basis van een voorop gezet plan, maar degenen die samen de onderneming willen vormgeven krijgen er deel in. Effectuation gebruikt deze allianties om nieuwe middelen te verkrijgen en onzekerheden te verminderen of elimineren. Binnen effectuation is het Crazy Quilt principe een open proces, de allianties ontstaan (of niet) en wijzigen gedurende de tijd. Het is geen voorop gezet plan, maar een organisch proces.

Deze eerste drie principes leiden tot de effectual cirkel: vanaf de start worden andere stakeholders aangetrokken met wie allianties worden gevormd. Dit leidt tot extra middelen en nieuwe doelen. Het proces van aantrekken van partners is gebaseerd op interacties met anderen en leidt tot co-creatie. De oorspronkelijke ondernemers en de partners beïnvloeden elkaar en vormen tezamen het doel/idee waaraan alle partners zich committeren (Read en Sarasvathy, 2005)



Figuur 1 Effectuation

4. **Lemonade principle:** flexibiliteit om in te spelen op onverwachte situaties.

De basis bij effectuation is de onzekerheid waar de ondernemer mee te maken krijgt. Er zullen zich altijd onverwachte situaties voordoen, die door de effectual ondernemer worden omarmd en worden gebruikt om (nieuwe) richting te geven aan de doelstellingen. De causaal ondernemer daarentegen probeert onzekerheden te vermijden en de geplande doelstellingen te bereiken ondanks onvoorziene omstandigheden. Hiermee is onzekerheid voor de effectual ondernemer een grondstof/middel en een proces in plaats van een nadeel.

5. **Pilot in the plane principle:** het pilot in the plane principe combineert alle andere principes. Het gaat er bij Effectuation om dat men inzet wat men heeft, co-creëert met de mensen om hem heen en gebruik maakt van de onverwachte situaties. Door veranderingen in de omgeving zullen plannen steeds bijgesteld moeten worden en de juiste 'piloot' moet daarbij de juiste keuzes maken. De effectuator staat centraal en maakt de toekomst en bepaalt daarmee wat er met een trend gebeurt en niet andersom.

Toepassing

Daar waar de theorie ontstaan is op basis van het bestuderen van de werkwijze van ondernemers, kan het toegepast worden bij corporate managers. Effectuation wordt niet beoordeeld als beter dan Causation, maar als aanvullend en meer van toepassing in bepaalde omstandigheden:

- Het gegeven of een of meer spelers in de waardeketen zijn gedrag moet veranderen, bepaalt dus of de principes van Causation of Effectuation toegepast dienen te worden (Blekman, 2011).
- Bij proces- en productinnovatie bestaan er in bedrijven vaak processen, voor diversificatie (volledig nieuwe business) niet; hier is effectuation goed van toepassing (Blekman, 2011)
- Ook bij de ondernemers zijn er verschillen in toepassing en is het meer een werkwijze van ervaren ondernemers en minder bij starters (Sarasvathy, 2001).

Toepassing buiten de profitsector

Effectuation wordt in alle literatuur beschouwd als méér dan een bedrijfsproces. Het wordt beschreven en erkend als een cognitief model, de manier waarop mensen besluiten nemen in een omgeving van onzekerheid. Het wordt gezien als een logica (Brettel, Mauer, Engelen, Küpper, 2012), mindset (Blekman, 2011) en cultuur (Read, Sarasvathy, Dew en Wiltbank, 2009). Als logica is het gebaseerd op principes van risicobeheersing die aangeeft hoe om te gaan met onzekerheid (Brettel, Mauer, Engelen, Küpper, 2012). Als cultuur wordt geduid op een omgeving waarin mislukking als een kennis wordt gebruikt voor organisatieleren (Read, Sarasvathy, Dew en Wiltbank, 2009). Ook de mindset van Blekman (2011) is een cultuur- en gedragselement waarmee de werkwijze van medewerkers op de juiste momenten effectuation weet toe te passen.

Daarmee is het toepasbaar in alle situaties waarin mensen besluiten nemen, ook buiten de wereld van ondernemingen. *“Effectuation is méér dan ondernemerschap. Het is eerder een manier van beschrijving van menselijke besluitvorming en menselijke actie, die net zo goed in gezet kan worden bij het starten van een nieuwe onderneming als bij het oplossen van een probleem in de wereld”* (Read, Sarasvathy, Dew, Wiltbank, 2008)

Het meest verregaande is de vergelijking met een methode, zoals de wetenschappelijke methode, die van toepassing is op alle wetenschapsgebieden en zelfs als sociale kracht op de maatschappij.

“What if we have been thinking about entrepreneurship the wrong way? What if we temporarily suspend our thinking of it as a sub-discipline of economics or management, or a subset of courses taught in business schools, and recast it as something as large as a social force—somewhat like democracy in the eighteenth century or the scientific method in the seventeenth” (Sarasvathy en Venkataraman, 2010)

Effectuation in een PPS

Sarasvathy legt zelf de eerste link naar toepassing in de maatschappij en publieke sector in het oorspronkelijke artikel uit 2001: *“human life abounds in contingencies that cannot easily be analyzed and predicted but can only be seized and exploited, and, therefore, effectuation processes are far more frequent and very much more useful in understanding and dealing with spheres of human action. This is especially true when dealing with the uncertainties of future phenomena and problems of existence”* (Sarasvathy, 2001, p. 250)

Ondernemerschap, entrepreneurship, is echter niet direct iets wat met de publieke sector geassocieerd wordt. Vanuit de belemmerende factoren en de noodzaak voor radicale veranderingen is die behoefte aan ondernemerschap en een ondernemende cultuur wel ontstaan, zoals hierboven beschreven. Zoals beschreven geeft Effectuation een manier om om te gaan met onzekerheid. Het is een methode die antwoord geeft op de vraag “hoe pak ik vaker de rol van smart creator zonder de risico’s te lopen die ik niet bereid ben te nemen” (Blekman, 2011). Daarmee zou Effectuation een antwoord kunnen zijn voor de belangrijkste belemmering voor innovatiekracht in de publieke sector, risicoaversie.

Verder stimuleert Effectuation experimenteel leren en een lerende organisatie, dat ook in de publieke sector nog gestimuleerd moet worden. Een derde aanknopingspunt zit in het crazy-quilt principe, wat aansluit bij de ‘co-creatie’ gedachte die binnen de publieke sector nu overheerst gezien de omvangrijkheid van de uitdagingen.

Ook is de nieuwe manier van overheidsmanagement meer gericht op samenwerking op een pragmatische manier dan via een geformaliseerde structuur (Maënsivu, Tivonen, Tammela, 2014). Dit sluit aan bij het ‘crazy quilt’ principe van Effectuation.

2.3.2 Betekenisgeving als modererende factor voor alignement van deelnemers

Vanuit deze beschrijving van Effectuation als cultuur en mindset volgt dat de cultuur van de mensen in die samenwerking belangrijk is. Een samenwerking van mensen van wie de helft causaal denkt en de andere helft effectual zal naar verwachting minder goed werken dan een samenwerking waarbinnen alle partijen een effectual mindset hebben.

Om die reden is het van belang om in dit onderzoek waarin juist de samenwerkingsverbanden van zeer uiteenlopende partijen (overheid en ondernemers) samenkomen, óók de cultuur en denkwijze van de deelnemende partijen te onderzoeken. Zo ontstaat de vraag wat de invloed van cultuur van mensen is op de mechanismen van de effectual methode. Wat de invloed van cultuur is op de orkestratie (Blekman, 2011) van die methode in een samenwerking.

De laatste tien jaar is er een stijgende interesse in gedragseconomie en gedragspsychologie om te begrijpen hoe gedrag alles beïnvloedt van het dagelijks leven tot werk en tot het functioneren van de economie. Deze inzichten worden steeds vaker ook toegepast in beleidsvorming (Casebourne, 2014). Motivatie beïnvloedt de innovatiekracht van mensen (Casebourne, 2014; Meijer, 2013; Damanpour en Schneider, 2008).

Gedrag komt volgens de cultuurtheorie voort uit cultuur: deze theorie bekijkt hoe de cultuur van een organisatie of groep beïnvloedt hoe mensen zich gedragen en wat hen motiveert. Het betreft cultuurelementen zoals gedeelde taal, woorden, gebruiken én gedeeld wereldbeeld (Casebourne, J., 2014). Gezien de link tussen motivatie en innovatiekracht, tussen gedrag en motivatie en tussen de cultuurelementen en gedrag is het mogelijk de stelling aan te gaan dat cultuurelementen van invloed zijn op de innovatiekracht van mensen in een groep.

Het verband tussen prestaties enerzijds en dezelfde taal, woorden en gebruiken anderzijds is vaker aangetoond. De invloed van het wereldbeeld van mensen in een groep op de samenwerking en op hun innovatiekracht is nieuw. Het wereldbeeld van mensen kan binnen dezelfde cultuur verschillen en hangt samen met de betekenis die mensen aan hun omgeving en

de wereld geven. Vandaar keuze voor bekijken van invloed van betekenisgeving op de effectual methode en die samen op de innovatie belemmerende factoren bij de overheid.

De theorie van Betekenisgeving

Betekenisgeving is het vermogen van mensen om verschijnselen met elkaar te verbinden. Dit kan vanuit verschillende perspectieven: vanuit rationeel perspectief, open, sociaal en zelf-referentieel. Elk van de vier perspectieven kan waargenomen worden als gedragspatroon. Deze kan herkend worden aan de woorden die iemand gebruikt, hoe iemand werkt, beslissingen neemt en met zijn omgeving omgaat. Uit deze vier vormen/perspectieven ontwikkelt iedereen een eigen combinatie afhankelijk van zijn/haar omgeving tijdens het opgroeien. Deze combinatie van vormen van betekenisgeving wordt de **oriëntatie van een persoon** genoemd (Van Dinten, 2015).

De vier principes van betekenisgeving zijn:

1. Rationele oriëntatie: men gaat uit van rationaliteit
2. Zelfreferentiële oriëntatie: men gaat uit van zichzelf / de persoon zelf
3. Sociale oriëntatie: men gaat uit van de groep
4. Open oriëntatie: men gaat uit van de omgeving

De kenmerken van de vier verschillende oriëntaties zijn:

Evolutionaire betekenisgeving Patroonherkenning is de spil Leven is voortdurende beweging. Geen moment is hetzelfde. Alles en iedereen staat met elkaar in wisselwerking en ervaart wederzijds beïnvloeding. Bij elk leven is er evolutionaire betekenisgeving. Mensen bij wie evolutionaire betekenisgeving domineert, hebben een open oriëntatie. Je herkent bij hen hoe ze verhalen vertellen (en toen, en toen), beelden tonen en bij details stilstaan. Stilte kan betekenisvol zijn. Patroonherkenning is de spil. Analyses en doelen stellen kom je er niet tegen. Veranderingen gaan net zo snel als mensen en de omgeving zich ontwikkelen. Alles wat er gebeurt en ontstaat wordt als betekenisvol geaccepteerd: blijkbaar past dat bij de omstandigheden. Als veel mensen een open oriëntatie hebben, zie je dat variëteit gevierd wordt. Mensen bieden aan, tasten af, nemen waar, ervaren dat ze deel zijn van iets groters dan zij zelf. Ze accepteren. Alles doet ertoe.	Rationele betekenisgeving Willen begrijpen hoe dingen in elkaar zitten Zoeken naar oorzakelijke verbanden, willen begrijpen 'hoe dingen in elkaar zitten' – dat is waar mensen met een overwegend rationele oriëntatie van genieten. Je maakt ordeningen en modellen en ontleent daaraan zekerheid. Op basis van die vastgezette verbanden doe je aannames en voorspellingen over dingen die je nog niet weet of hebt waargenomen. In taal gebruik je definities en oorzakelijkheid (dit betekent dat, dit komt door dat, zo zit het!). Er wordt gezocht naar 'objectiviteit' en naar één waarheid. Verschijnselen ordenen, analyseren en daarover nadenken voeren bij mensen die een sterk ontwikkelde rationaliteit hebben, de boventoon. Veel van hun energie besteden ze aan denkwerk in alle soorten en maten en hoe ze dat steeds verder kunnen verbeteren en verfijnen. Daarbij kan de rationaliteitswig optreden: verschil tussen hoe je denkt te doen en hoe je doet.
Zelfreferentiële betekenisgeving Je kiest voor je eigen lijn en daar ga je voor Je ervaart jezelf als het centrum van het universum. Jij bepaalt zelf wat je vindt, doet en wat je van je leven maakt. Je bent uniek. Vaak beginnen uitspraken met 'ik' en 'ik vind'. Dit soort patronen kom je veel tegen bij mensen bij wie	Sociale betekenisgeving Wat je voor anderen betekent, drijft je Wat je voor anderen betekent, drijft je. Als lid van de groep ervaren worden is cruciaal. Lid zijn van verschillende groepen levert loyaliteitsconflicten op. Praten is een manier om met anderen in contact te komen, de inhoud is ondergeschikt.

zelfreferentiële betekenisgeving sterk ontwikkeld is. Je discussieert en overlegt weinig, je kiest voor je eigen lijn en daar ga je voor. Je doet wat je prettig vindt. In organisaties herken je zelfreferentiële betekenisgeving aan win-wincontracten, portrettengalerijen. Als veel mensen zelfreferentieel zijn pakt dat in de samenleving uit als: mensen voelen zich individu, zijn weinig geneigd tot inschikken, hebben rechten, voelen weinig voor plichten. Geld en macht zijn belangrijke middelen om je eigen lijn te volgen en te realiseren.	Mensen bij wie sociale betekenisgeving sterk ontwikkeld is, denken en uiten zich vaak in termen van 'wij'. De normen van de groep wegen zwaar en zeggen wat 'goed' of 'niet goed' is. Harmonie in de groep is belangrijker dan resultaten boeken of doelen bereiken. Opbrengsten worden gedeeld, sterkeren helpen zwakkeren. Rituelen worden gevierd en gekoesterd: ze versterken de sociale samenhang. Rang en stand zijn maatlat voor het respect dat je krijgt. Je kunt niet nee zeggen tegen een definitie van de situatie die heerst, wat ertoe kan leiden dat je meegaat in een beweging die anderen maken.
---	---

Tabel 1 Oriëntaties

Interne versus externe oriëntaties

Bij de rationele en zelfreferentiële oriëntatie wordt er 'van binnen naar buiten' gekeken en wordt er van binnenuit betekenis gegeven. Dit wordt een interne focus genoemd. Bij de sociale en open oriëntatie wordt er van 'buiten naar binnen' gekeken: men krijgt betekenis van de omgeving en accepteert die, waarbij de ratio en wat men zelf prettig vindt ondergeschikt zijn aan de betekenis die men van anderen krijgt. Dit wordt een externe focus / oriëntatie genoemd.

Rationeel	Zelfreferentieel	→ <i>INTERNE oriëntaties</i>
Sociaal	Open	→ <i>EXTERNE oriëntaties</i>

Tabel 2: interne versus externe oriëntaties

Samenwerking tussen mensen met verschillende oriëntaties geeft spanning, wanneer zij zich niet bewust zijn van deze verschillen. Een voorbeeld is het verhaal van de scheepswerktuigbouwkundige die in Afrika een kapotte tractor repareert uit eigen beweging en in plaats van dankbaarheid ruzie krijgt met de eigenaren. De man handelt vanuit een rationele-zelfreferentiële oriëntatie en begrijpt de sociale oriëntatie van de Afrikanen niet. Deze laatste leidt ertoe dat mensen pas in actie komen als de groep dat vraagt. De groep vormt immers ieders identiteit. Als westerling met zelfreferentiële-rationele oriëntatie is dat moeilijk te zien en begrijpen.

Een grimmiger voorbeeld is het verhaal van SS'er Rudolf Hess die als kampcommandant de dood van honderdduizenden Joden op zijn geweten had. Tijdens de rechtszaak gaf hij aan dat hij niet anders kon: hij moest zich conformeren aan de groep en daarmee doen wat er gezegd werd. Zelf nadenken kwam niet in hem op.

Definitie van de situatie

Naast deze waarneembaarheid van betekenisgeving als oriëntatie is betekenisgeving ook waarneembaar als **definitie van de situatie**: dat is de combinatie van vormen van betekenisgeving waartoe een bepaalde omgeving uitnodigt of dwingt.

In elke omgeving waarin we zijn, worden we uitgenodigd tot een of andere vorm van gedrag. Voorbeelden hiervan zijn school, waar tafels en stoelen zijn opgesteld om uit te nodigen tot werken of luisteren, kantoor waar alles zo is ingericht dat medewerkers zich kunnen concentreren op hun werk en de denkprocessen in hun hoofd, een zorginstelling, waar de hulpbehoefte van patiënten uitnodigt om te helpen.

In elke omgeving heerst een definitie van de situatie die wordt uitgedrukt in een combinatie van vormen van betekenisgeving. Deze definitie wordt over het algemeen herkend en er wordt naar gehandeld.

Mensen hebben macht over een omgeving als ze de definitie van de situatie voor anderen kunnen bepalen.

Wanneer mensen de definitie van de situatie invullen vanuit hun eigen oriëntatie en deze niet past bij wat de omgeving eigenlijk vraagt, ontstaan spanningen en onbegrip met de omgeving. In onze huidige samenleving zijn er voorbeelden te over:

- Mesa Verde in Amerika, een oud en bekend Indianen natuurreservaat. Voordat het een reservaat was, woedde er elk jaar wel een brand dat delen van de natuur verwoestte. Toen het een reservaat werd, gingen mensen het besturen en vanuit de rationele oriëntatie werd brand tegengegaan of, wanneer het toch uitbrak, snel geblust. Na een aantal jaren ontstond een brand die groter was dan ooit tevoren en niet controleerbaar. De Indianen die er sinds jaar en dag woonden gaven aan dat dit niet kon uitblijven: door de bemoeienis van de mensen was de natuur ontregeld, er was 'fuel' ontstaan: brandbaar hout op de grond dat vatbaar was voor vuur. In de oude situatie met de jaarlijkse branden werd dit 'fuel' door de brand verwoest en bleef dus beperkt. Nu bleef het liggen en was er dus zeer veel brandbaar materiaal op het moment dat het wel mis ging.
- De burenhulp in Leiden, waar hulpvragers en -aanbieders via een computersysteem aan elkaar gekoppeld werden. Hoewel er voldoende vrijwilligers waren, werd er onvoldoende gebruik van gemaakt omdat de hulpvragers zeker wilden weten dat iemand te vertrouwen was en dus voor een netwerkcontact kozen ipv een onbekende van de computerdienst. Dit initiatief werkte niet, niet vanwege een slechte opzet, maar omdat georganiseerde liefdadigheid niet werkt. Dit duidt op de rationaliteitswag
- Een zelfreferentiële leidinggevende in een groep medewerkers met dominante sociale oriëntatie loopt tegen het probleem aan dat hij/zij via machtsgebruik de resultaten wil optimaliseren, terwijl de medewerkers op hun sociale samenhang aangesproken willen worden
- de overheid die intern (rationeel) wil organiseren wat in de samenleving zou moeten ontstaan: met de stijgende zorgkosten wordt via de participatiewet 'opgelegd' dat mensen mantelzorg in moeten zetten in plaats van een beroep te doen op de overheid. Vroeger zorgde iedereen voor elkaar, dus met een wet en een proces verwacht men dat weer te kunnen creëren. Sociaal gedrag kan echter niet opgelegd worden, dit moet ontstaan en het ontstaat slechts dan en daar waar er ruimte is om te ontstaan.

De huidige westerse maatschappij is als gevolg van allerlei ontwikkelingen (ICT, media, politieke denkers die het "ik" voorop stellen zoals Descartes (cogito, erga sum – ik denk dus ik ben)) een maatschappij geworden waarin de zelfreferentiële en rationele oriëntatie overheersen.

Hierdoor is democratie niet langer passend: deze is immers gebaseerd op een sociaal-rationele oriëntatie en is een toestand, geen model (Van Dinten en Schouten, 2014).

Organisatievormen

Er zijn daarnaast vier vormen van organiseren zijn die samenhangen met vier fundamentele principes van betekenisgeving: zelfreferentieel, rationeel, sociaal en open. Elke vorm van organiseren is een expressie van een oriëntatie. Zoals elke persoon over de vier oriëntaties beschikt en bepaalde vormen hiervan zich meer of minder hebben ontwikkeld, zo zijn de vier vormen van organiseren ook binnen organisaties aanwezig, maar zal een bepaalde stroming of mix overheersen.

De vier organisatievormen zijn:

1. Rationele oriëntatie: rationaliteit vormt de referentie.
Voorkeur voor wijze van organiseren: Rationaliseren en overtuigen;
2. Zelfreferentiële oriëntatie: de persoon zelf vormt de referentie.
Voorkeur voor wijze van organiseren: Construeren en macht;
3. Sociale oriëntatie: de groep vormt de referentie.
Voorkeur voor wijze van organiseren: Normeren en sociale samenhang;
4. Open oriëntatie: de omgeving vormt de referentie.
Voorkeur voor wijze van organiseren: Strevolheid en gevoel voor realiteit.

Systeemgedreven versus contextgedreven organiseren

Er wordt onderscheid gemaakt tussen intern georganiseerd, waar focus op doelen, doorzettingsvermogen, plannen en modellen kenmerkend zijn en 'systeemgedreven' te werk gegaan wordt. Daar tegenover staat extern georiënteerd, dat gekenmerkt wordt door openheid en sociale verbondenheid en waar 'contextgedreven' gehandeld wordt, met het hier & nu als uitgangspunt.

- Interne organisatievorm ofwel systeemgedreven werken:
De organisatie gaat uit van zichzelf. Er wordt een aanbod aan producten bedacht, die via een systeem geproduceerd worden. De organisatie gaat uit van wat ze zelf wil maken en rolt dat uit. De oriëntatiemix is gebaseerd op zelfreferentialiteit en rationaliteit. De aansturing hierbij past is ook systeemgedreven.
- Externe organisatievorm ofwel contextgedreven werken:
Je doet dingen die de ander verder helpen, in een vorm die bij de ander en diens situatie passen. De context van de ander is leidend. De oriëntatiemix is gebaseerd op de sociale oriëntatie, onmiddellijk gevolgd door de open en rationele oriëntatie. De aansturing die hierbij past is ook contextgedreven: dit wil zeggen mensen op alle mogelijke manieren versterken in wat ze doen. (Van Dinten en Schouten, 2008)

De termen systeemgedreven en contextgedreven worden in de theorie van betekenisgeving meer gebruikt dan intern en extern. Hierna worden deze termen dan ook gehanteerd.

De persoonlijk oriëntaties en wijzen van organiseren zijn hieronder schematisch samengebracht:

Persoonlijke oriëntatie	Rationeel	Zelfreferentieel	Sociaal	Open
	Interne oriëntaties (vanuit jezelf)		Externe oriëntaties (vanuit de omgeving)	
Focus	Van binnen naar buiten		Van buiten naar binnen	
	Systeemgedreven organiseren		Contextgedreven organiseren	
Wijze van organiseren	Rationaliseren & overtuigen	Construeren & macht	Normeren & sociale samenhang	Stavolutie & toekomstmogelijkheden zien

Tabel 3: totaal overzicht oriëntaties en organisatievormen

In de praktijk worden steeds meer organisaties die ooit contextgedreven bedoeld waren, nu systeemgedreven aangestuurd. Dat is aan de orde bij vrijwel alle (semi-)publieke organisaties (Van Dinten en Schouten, 2008). In eerste instantie leidt dat tot spanningen tussen de organisatie(top) en de medewerkers, die contextgedreven werkten en nog steeds werken en ook ervaren dat dat past; zij voelen zich in een harnas gedrongen en wijzen de systeemgedreven sturing af. Wanneer de lijn wordt doorgezet gaan de medewerkers zich aanpassen aan de systeemgedreven organisatie-inrichting en zich ernaar gedragen. Nieuwe medewerkers worden aangenomen op hun (interne) oriëntatie die past bij de interne organisatievorm. De spanning verplaatst zich dan naar de het raakvlak tussen organisatie en omgeving, zoals het volgende voorbeeld weergeeft:

De kantonnier werkte al twintig jaar en startte vanuit wat hij om zich heen zag: hij kijkt naar problemen op de weg en lost die op. De wegen zijn goed onderhouden, als er ergens iets niet deugt, zeggen de bewoners het tegen de kantonnier. Iedereen is tevreden over de staat van de wegen, ook al werken de kantonniers niet op de meest efficiënte wijze. Na een tijd werd er een plansysteem ingevoerd en kreeg de kantonnier een gebied toegewezen buiten zijn eigen regio. Het hoofdkantoor maakte de plannen die de kantonnier moest uitvoeren. Hij verloor werkplezier. Omdat adhoc problemen niet zichtbaar waren voor het hoofdkantoor, ontstonden al snel problemen aan de wegen. De klanten waren ontevreden en hadden geen direct contact met het bedrijf. De afstand maakte de toestand voor alle partijen vervelend.

Systeemgedreven werken	Contextgedreven werken
Interne organisatievorm	Externe organisatievorm
Van binnen naar buiten	Van buiten naar binnen
Uitgaan van modellen en structuren	Uitgaan van realiteit
Uitgaan van zelf en ratio	Delen van context en inlevingsvermogen
Sturen obv targets en verantwoording (planning en control)	Sturen obv verwachtingen en evaluatie

Tabel 4 Systeemgedreven werken versus contextgedreven werken

In Nederland zijn organisatie en bestuur door systeemgedreven denken ‘verziekt’ (Van Dinten, 2002) Daarmee wordt bedoeld dat de maatschappij zich steeds verder ontwikkeld heeft naar een steeds rationelere oriëntatie en de organisaties steeds meer op een intern systeemgedreven

manier zijn gaan organiseren; via construeren en macht dus. Hierdoor raken mensen gevoel met hun omgeving kwijt. In organisaties en bedrijven worden oplossingen voor problemen intern (in de eigen gesloten wereld) bedacht, men kijkt van binnen naar buiten. Hierdoor ontstaan oplossingen die passen bij de organisatie en hun systemen, maar die zijn losgeraakt van de realiteit. Van Dinten noemt dit 'virtuele realiteiten':

"Als men in het organiseren niet meer in staat is om de realiteit te volgen en de definitie van de situatie te benoemen, is er zich in het organiseren een 'virtual reality' aan het ontwikkelen" (2008: 138- 146).

Deze interne oriëntatie werkt het minst goed bij nieuwe dingen, waarbij de resultaten vooraf niet bekend kunnen zijn; bij onzekerheid dus, hetgeen vooral voor radicale innovatie geldt. Systeemgedreven werken en zelfreferentieel sturen leidt daarmee tot gebrek aan (radicale) vernieuwing. Vanuit een interne organisatie worden inrichtingsvragen vooral gezien als beheersingsvraagstuk: de controle moet behouden blijven en verantwoording is daarmee zeer belangrijk (Van Dinten, 2008). Een zelfreferentiële oriëntatie leidt ertoe dat men zich richt op zaken die het directe belang dienen. Geld wordt het belangrijkste criterium om resultaten in uit te drukken. Hiermee wordt innovatie afgeremd, omdat dit immers buiten het directe belang van de persoon ligt en verderop in de tijd. Het levert niet direct geld op. Vanuit het zelfreferentiële wordt elke vernieuwing die afwijkt van wat men bedacht heeft, afgeremd.

De innovatie-remmende factor van procedures en verantwoording van de publieke sector komt voort uit deze interne, systeemgedreven manier van organiseren: *"voor iemand die in een interne oriëntatie staat is dit een belangrijke reden om sceptisch te kijken naar processen waarin dingen spontaan ontstaan"* (Van Dinten, 2008, p. 181-182) De oriëntatie die helpt bij herkennen van de definitie van de situatie bij projecten met onzekere uitkomst is de open oriëntatie. *"Het doorschieten in rationale betekenisgeving is de belangrijkste reden dat allerlei overheidsprojecten van sociale vernieuwing mislukken"* (Van Dinten, 2015, pag. 77). Voor innovatiekracht is een open oriëntatie dus een modererende factor.

Binnen publiek-private samenwerkingsverbanden is het niet alleen de oriëntatie van de individuen die een rol speelt, maar ook de combinatie van oriëntaties in de groep:

"Grote maatschappelijke thema's en de manier waarop overheid en politiek daarmee omgaan, beïnvloeden direct de kwaliteit van de samenleving en zijn extreem gevoelig voor oriëntatieverschillen" (Van Dinten en Schouten, 2008, p. 94). Parallel daaraan kan gesteld worden dat thema's en innovaties en de manier waarop partijen in een publiek-private samenwerking daarmee omgaan extreem gevoelig zijn voor oriëntatieverschillen.

"Vernieuwing lukt alleen als de groepsnorm opzij gezet kan worden of als die niet geraakt wordt" (Van Dinten en Schouten, 2008, p. 76)

In het speelveld van de publiek-private samenwerking wordt vaak het breukvlak –en soms de frustratie – ervaren van het conflicterende gedrag en de conflicterende wijze van organiseren en samenwerken van de betrokkenen. Dit heeft grote betekenis voor de kwaliteit en innovatiekracht van samenwerking en (zakelijke) verbinding van betrokkenen. De benadering vanuit oriëntaties en wijze van organiseren volgens Van Dinten en Schouten (2008) biedt hierbij inzicht in de voorkeur van wijze van organiseren van de verschillende partners in de PPS vanuit zijn of haar persoonlijke oriëntatie. Dat geeft betekenis aan de relatie. Inzicht in oriëntaties en de

wijzen van organiseren biedt de overheid handvatten om vorm te geven aan haar complexe processen van samenwerking met partners in een publiek-private samenwerking.

Combinatie Effectuation en Betekenisgeving

Effectuation is een manier van innoveren waarbij de toekomst niet voorspeld wordt, maar gecontroleerd door haar te creëren. Het is een methode die antwoord geeft op de vraag “hoe pak ik vaker de rol van smart creator zonder de risico’s te lopen die ik niet bereid ben te nemen” (Blekman, 2011) en daarmee een antwoord kan zijn op de factor van risicoaversie. De eerste stap moet echter wel gezet worden, hetgeen betekent loslaten van het causale plannen en voorspellen. Vanuit de wens tot beheersing en controle (verantwoordingscultuur) is dat lastig. De wens ontstaat om dingen weer te laten ontstaan, “kiemen te planten” in de organisatie en die te laten groeien (Homan, T., 2005) en het vraagstuk hoe dat moet, groeit.

De principes van Effectuation kunnen afzonderlijk op de gewenste oriëntatie beoordeeld worden. Daarbij is de veronderstelling:

- Bird-in-hand principe is rationeel-sociaal: men bekijkt rationeel wat er aanwezig is aan kennis, kunde en middelen en men spreekt de mensen aan die men kent; dit zet men in.
- Affordable loss is open: men bepaalt op onderbuik gevoel wat men bereid is te riskeren / verliezen
- Crazy Quilt is sociaal-open: bij effectuation ontstaan de partnership ‘spontaan’ vanuit gedeelde middelen en doelen en kunnen de doelen zelfs door nieuwe partners bijgesteld worden. Het is een wederzijds proces en niet een eenzijdige selectie van een dominante partij. Dit vraagt een open en sociale houding
- Lemonade is open-zelfreferentieel: tegenslagen worden niet vermeden, maar benut om het plan aan te passen. Dit vraagt een open houding om kansen te zien en in toekomstmogelijkheden te denken, maar ook om doorzettingsvermogen en drijfveer om te kunnen en durven doorzetten.

Hieruit blijkt dat voor het toepassen van effectuation een open-sociale oriëntatie het beste past. De vraag is of dat binnen de overheid, met de specifieke belemmeringen, ook geldt.

2.4 Propositions

Vanuit bovenstaande theorieën is de vraag ontstaan of een effectual mindset en een open-sociale oriëntatie van de deelnemers in de PPS de innovatiekracht bevordert. Deze vraag is omgezet in een aantal propositions (deelvragen) die aan het eind van het onderzoek beantwoord worden:

- *Wanneer het merendeel van de partners in een PPS een effectual mindset hebben, bevordert dat de innovatiekracht*
- *Wanneer het merendeel van de partners in een PPS een externe oriëntatie-mix hebben, bevordert dat de innovatiekracht*
- *Gelijkheid van mindset en van oriëntaties van partners in een publiek-private samenwerking voorkomt veel belemmeringen en bevordert daarmee de innovatiekracht van de publieke sector*
- *Naast de belemmeringen zoals benoemd in de literatuur, zijn er andere belemmeringen en ook andere succesfactoren te benoemen voor het wegnemen van de belemmerende factoren.*

3 Methodologie

3.1 Empirische methode

Het empirisch onderzoek is kwalitatief en exploratief van aard op basis van Grounded Theory. De primaire level of analysis zijn 4 Publiek Private Samenwerkingen (PPS) waarin door 3 en soms 4 verschillende soorten partners wordt samen gewerkt aan innovatie in het publieke domein (wicked problems). Er is gekozen voor Publiek-Private samenwerkingen vanwege het feit dat de overheid hierin de voor innovatiekracht noodzakelijke co-creatie vormgeeft (rapport van de Expert Group on public Sector Innovation, European Commission, 2013). Hierin komen de samenwerking, de verschillende partijen, de verschillende mindsets en de verschillende oriëntaties samen.

Er zijn 4 redenen waarom hier is gekozen voor kwalitatief, exploratief empirisch onderzoek:

- 1) Er is slechts beperkt onderzoek gedaan naar de toepassing van Effectuation in de context van de publieke sector
- 2) Het concept van mindset en betekenisgeving als modererende factor op de belemmeringen voor innovatiekracht binnen een Publiek-Privaat Samenwerkingsverband staat nog helemaal aan het begin van onderzoek
- 3) Er zijn geen goede meetschalen om dergelijke filosofische abstracte begrippen vast te stellen
- 4) In allerlei onderzoeken wordt opgeroepen tot versterking van de innovatiekracht van de publieke sector met betrekking tot de innovatie in het publieke domein (wicked problems) (rapport van de Expert Group on public Sector Innovation, European Commission, 2013), maar er is nog nauwelijks wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de manier waarop dit structureel gerealiseerd kan worden

Dit onderzoek dient derhalve als eerste stap in die richting en is bedoeld als exploratie om de basis te leggen voor een grootschalig vervolgonderzoek.

Op basis van de bestaande literatuur zijn de belemmeringen voor innovatiekracht bij de overheid geïdentificeerd. Door de principes van Effectuation en Betekenisgeving te bevragen en de consequenties van de manier van besluitvorming voor de PPS en diens innovatie te doorgronden, worden kansen en bedreigingen inzichtelijk gemaakt die invulling geven aan de doelstelling van dit onderzoek: achterhalen wat de belemmeringen op innovatiekracht bij de overheid zijn en vooral achterhalen hoe het wél kan.

3.1.1 Keuze van de steekproeven

Binnen een PPS werken mensen van verschillende pluimage samen: ondernemers, ambtenaren, kennisinstelling en –in het geval van een quadrupel P- ook burgers. Naar verwachting wijkt de mindset en de oriëntatie van de verschillende deelnemers onderling af. Door de Grounded Theory toe te passen in diverse casussen kan er naast inductieve theorie vorming ook een vergelijking gemaakt worden tussen de casussen gebaseerd op de aspecten die uit de theorie zijn geïdentificeerd. Deze vergelijking ondersteunt de eerste verkenning naar kansen en bedreigingen vanuit de mindset (Effectuation) en betekenisgeving (oriëntaties) op de innovatiekracht binnen PPS en daarmee bij de overheid.

Dit geeft antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek: *“Wat is het effect van gelijke mindset en betekenisgeving op de beperkende factoren voor innovatiekracht van overheidsinstanties?”*

3.2 Onderzoeksprocedure

3.2.1 Selectie van de respondenten

Het onderzoek heeft 2 aspecten: enerzijds ligt de nadruk op de dynamiek in de groep en anderzijds is de focus op de beleving van de situatie en de belemmeringen van met name de overheidsrespondenten. Vanuit de open coding en grounded theory is de doelstelling om tot nieuwe inzichten te komen die de innovatiekracht van de overheid beïnvloeden. Er is veel óver de overheid geschreven, maar in dit onderzoek is een van de doelstellingen vanuit de overheid zelf op te halen hoe procedures lopen en welke consequenties dat heeft.

De onderzoekspopulatie is gekozen op basis van ad-hoc sampling: alle vijf de PPS casussen zitten in het netwerk van de onderzoekster hetzij direct hetzij indirect en waren daarmee het meest toegankelijk. Dit geeft een risico op bias waarbij de resultaten mogelijk te positief worden geïnterpreteerd. Door gedurende de analysefase hier steeds bij stil te staan, maar ook door de gekozen methode van data analyse via onafhankelijke software is deze bias zoveel mogelijk voorkomen.

Binnen de PPS is ervoor gekozen om vanuit elk van de deelnemende domeinen minimaal 1 deelnemer te interviewen. Er is gestreefd naar een groter aantal overheidsdeelnemers dan het aantal deelnemers uit de andere domeinen. Naast de a priori benadering is aan het eind van het onderzoek een kleine aanvulling op de populatie gedaan op basis van theory-guided sampling: naar aanleiding van de voorlopige conclusies is een aantal interviews gehouden als toets op de eerste bevindingen. Deze vonden plaats in nieuwe PPS omgevingen waar gewerkt wordt volgens de gevonden conclusies dan wel waar de wens bestaat om dat op korte termijn te doen.

Aanvullende factoren die de onderzoekspopulatie beïnvloed hebben, zijn de bereidheid van de respondenten tot deelname - helaas waren enkele ambtenaren niet bereid om deel te nemen- en de beperkingen in tijd waardoor 2 respondenten afvielen.

Alle respondenten zijn per mail benaderd met een duidelijke beschrijving van het doel en de procedure van het onderzoek en het verzoek tot deelname. Bij positieve reactie werden afspraken van 1,5 uur ingepland waarbij werd aangegeven dat er mogelijk een tweede gesprek noodzakelijk zou zijn. In totaal zijn 36 interviews afgenomen verdeeld over 4 PPS-en en aangevuld met 6 losse interviews. Bij het selecteren van de PPS zijn de volgende criteria gehanteerd:

- er is sprake van een vorm van PPS, dat wil zeggen PPP (Publiek-Privaat Partnership), Consortium of netwerk
- de doelstelling van de PPS is het bevorderen van innovatie in diens regio
- de respondent is op enige wijze betrokken geweest bij de innovatie

Vanuit de PPS is de verdeling in aantallen tussen de verschillende domeinen:

- 11 respondenten uit het bedrijfsleven
- 19 respondenten uit de overheid
- 4 respondenten uit de kennisinstellingen
- 3 respondenten uit het maatschappelijk middenveld
- 1 respondent uit de groep burgers

De gekozen PPS zijn de volgende:

PPS 1	
- niveau: - Onderwerp/doelstelling: - Wicked Problem ter grondslag:	bovenregionaal bevorderen Circulaire Economie klimaatproblematiek, CO2 emissie
PPS 2	
- niveau: - Onderwerp/doelstelling: - Wicked Problem ter grondslag:	regionaal bevorderen Circulaire Economie onvoldoende geschoold personeel, klimaatproblematiek
PPS 3	
- niveau: - Onderwerp/doelstelling: - Wicked Problem ter grondslag:	lokaal bevorderen uitstroom uit bijstand werkloosheid aan onderkant van de arbeidsmarkt
PPS 4	
- niveau: - Onderwerp/doelstelling: - Wicked Problem ter grondslag:	lokaal sociaal domein stijging zorgkosten door vergrijzing

Aanvullende interviews zijn gehouden bij:

Case 5	
- niveau: - Onderwerp/doelstelling: - Wicked Problem ter grondslag:	Lokaal Stadsontwikkeling Leegstand door crisis
Case 6	
- Niveau: - Onderwerp / doelstelling: - Wicked Problem ter grondslag:	Lokaal Kanteling organisatie, nieuwe samenwerkingsvorm Kloof politiek-burger, populisme

Tabel 5 Overzicht PPSen

3.2.2 Dataverzameling

Het onderzoek is exploratief van aard, met de doelstelling om theorie te genereren uit data via inductie. Daarbij is op basis van bestaande literatuur focus is aangebracht: de twee onderliggende theorieën, Effectuation en Betekenisgeving, richtten het onderzoek terwijl er aan de andere kant ruimte overbleef om via open coding en de Grounded Theory vanuit inductie tot theorievorming te komen.

Er zijn diverse methoden gebruikt voor de data-verzameling.

- Secundaire data zoals business plannen en jaarrekeningen zijn via deskresearch opgezocht en vanuit de interviews opgevraagd. Deze zijn vooral gebruikt om vooraf een beeld te vormen van de PPS en van de deelnemers.
- De voornaamste gebruikte methode is het diepte-interview. De keuze hiervoor ligt ten eerste in het soort onderzoek, exploratief. Aangezien over enkele van de thesisonderwerpen vooraf nog weinig informatie bekend was, was meer kwalitatieve input nodig die via andere onderzoeksmethoden moeilijk te verkrijgen is. Ook vanuit de wens om zo open mogelijk de respondenten te bevragen is gekozen voor het diepte interview. Interviews geven verder de mogelijkheid om nadere verklaringen en toelichting te vragen en om dieper in te gaan op onderwerpen die aan bod komen die door de geïnterviewde nieuw worden ingebracht.

Gezien de focus van het onderzoek, op de mindset en betekenisgeving van de deelnemers in een PPS, is het diepte interview beschouwd als de meest passende methode: het doel van kwalitatieve interviews moet immers zijn het verzamelen van informatie die de betekenis en interpretatie van verschijnselen omvat in relatie tot de wereldbeelden van de geïnterviewden (Babbie, 2010).

Een diepte-interview is een interactie tussen onderzoeker en respondent waarbij de onderzoeker vanuit een vooropgesteld kader handelt, maar niet met een vaste vragenlijst werkt (Babbie, 2010, p.318). De vragenlijst voor de interviews is derhalve opgesteld aan de hand van een topic list, met topics gericht op het gevolgde besluitvormingsproces en waarbij de theorieën waarop het onderzoek zich concentreerde als leidraad werden gebruikt. De aanpak was hiermee flexibel en leidde tot een soepele conversatie waarin de doelstelling was om de geïnterviewde dusdanig op zijn gemak te stellen maar ook te prikkelen door middel van doorvragen, dat hij/zij zoveel mogelijk vanuit zichzelf deelde. De interviews werden hiermee tot open gesprekken, waarbij onderzoekster steeds de leidraad voor ogen hield en vooral inhaakte op specifieke onderwerpen die van belang voor het onderzoek waren. De topiclijst is opgenomen in bijlage 1.

Van belang hierbij is dat de vraagstelling niet beïnvloedend is, want dit zou tot bias leiden. In sommige gevallen, vooral bij de respondenten met technische achtergrond kostte het soms wat moeite om hen uit de inhoud te trekken en te laten nadenken en spreken over het gevolgde besluitvormingsproces. Hierbij waren enkele sturende vragen onvermijdelijk. In enkele andere gevallen ontstond er juist vanuit de kennis een dialoog, waarin ook meningen werden gedeeld. Deze delen zijn bewust in het onderzoek

meegenomen omdat ook –en wellicht wel juist- in die delen de respondent open werd over belemmeringen en de sociale wenselijkheid liet varen.

De interviews zijn allemaal opgenomen met een recording app via de smartphone. Aan het begin van het interview is elke geïnterviewde om toestemming hiervoor gevraagd. Hierbij is duidelijk uitgelegd hoe de analyse van de data zou gebeuren –via grounded analyse met behulp van atlas.ti- en is de respondent verzekerd dat er alleen dubbel geanonimiseerde citaten worden gebruikt in de tekst van de scriptie, dat wil zeggen zowel naam van PPS, als bedrijf, als naam respondent zijn geanonimiseerd. Soms is tijdens de interviews deze garantie nogmaals gegeven wanneer de respondent de indruk gaf niet volledig open te (durven) zijn.

- De interviews zijn aangevuld met observaties over de afgelopen maanden, tijdens besprekingen en overlegvormen.
- Naast de diepte interviews is er gebruik gemaakt van het oriëntatiespel, ontwikkeld door Rob Luyk (oud PMB MV-student) tijdens zijn scriptie bij Ir. Ton Roodink. Ir. Roodink gebruikt dit spel inmiddels tijdens zijn colleges Management van Verandering. Het spel bestaat uit 5 'rondes' van 4 stellingen, waarbij elke stelling een eigen oriëntatie aanduidt. Door deze stellingen te laten normeren van 'minst van toepassing' tot 'meest van toepassing' ontstaat een beeld van de overheersende oriëntatiemix van de geïnterviewden. Daar waar in het oorspronkelijke spel de laagste nummering duidde op de stelling die het meest van toepassing was, is dat in deze variant omgedraaid om duidelijkheid te scheppen voor de respondenten. De stellingen zijn per blok voorgelegd en daar waar dit om tijdsredenen niet mogelijk was (de interviews liepen vaak uit) zijn de stellingen achtergelaten en per mail aangeleverd. Deze methode is gebruikt in aanvulling op de coderingen uit de transcripten. Vanuit deze beide bronnen zijn de data gekoppeld en is per geïnterviewde een oriëntatiemix geduid. Het stellingenspel is opgenomen in bijlage 2

De triangulatie van databronnen is met name gebruikt om de concepten effectuation en betekenisgeving te kunnen valideren.

3.2.3 Data Analyse

Van elk interview is een letterlijk transcript gemaakt. In eerste instantie zijn enkele transcripten zelf uitgewerkt om gevoel te krijgen bij de data en de vraagstelling. Daarna zijn deze gecodeerd. Naar aanleiding van de eerste bevindingen is de topiclijst iets aangepast en zijn er meer open vragen toegevoegd (wat waren de kantelpunten, waarom is het een succes). De uitwerking van de transcripten is vervolgens deels uitbesteed aan een typiste; deze transcripten zijn daarna allemaal weer doorgelezen en gecorrigeerd alvorens te starten met coderen.

De data zijn geanalyseerd door middel van een combinatie van grounded analysis en content analysis met behulp van het software pakket atlas.ti. De grounded analysis is gekozen op basis van het feit dat het doel van deze studie is om nieuwe theorie te vormen uit de data. De bestaande theorieën, Effectuation en Betekenisgeving, die getoetst worden, zijn leidraden voor de nieuw te vormen theorie over de invloed van de mindset van mensen binnen een PPS op de

innovatiekracht van de overheid. Hoewel onderzoekers die grounded analysis uitvoeren, normaliter niet beginnen met het opleggen van externe structuur op de verzamelde data in de vorm van concepten of ideeën (Easterby-Smith, Thorpe and Jackson, 2015) is hier toch gekozen om vooraf benoemde concepten te gebruiken en zowel deductief als inductief te werk te gaan. Dit is om twee redenen gedaan:

1. In dit onderzoek is concreet de invloed van twee bedrijfskundige theorieën –Effectuation en Betekenisgeving- onderzocht. Er wordt enerzijds gekeken naar de invloed van deze concepten op de innovatiekracht en anderzijds wordt vanuit de open coding ruimte gelaten voor het ontstaan van proposities en theorieën die los staan van benoemde concepten. Dit betekent ook dat er vooraf coderingsschema's zijn aangemaakt obv de onderzochte theorieën; deze zijn dus niet alleen afgeleid en geclusterd vanuit de citaten van de interviews. Anderzijds is er door de semi-open vraagstelling ruimte geboden aan de respondenten om aan te geven wat zij belangrijk vinden. Via open codering zijn daaruit categorieën en thema's afgeleid.

2. De volledige kwalitatieve analyse volgens de 'grounded theory' is een uitgebreid proces bestaande uit diverse stappen in iteratie. In een eerste ronde wordt data verzameld en vervolgens via 'open coding' geanalyseerd. Op basis van de open codes wordt aanvullende data verzameld waarna de data via 'axiaal coderen' wordt ingedeeld in categorieën. Tot slot worden de relaties tussen de categorieën geanalyseerd in de fase van 'selectief coderen' en worden de conclusies benoemd (Böhm, A. 2004)

Dit volledige proces is binnen het tijdbestek van dit onderzoek niet haalbaar. Om die reden is er gekozen voor een variant met gebruik van software ondersteunde analyse:

- op basis van de literatuur en de daaruit vloeiende onderzoeksvragen zijn de eerste codes gedefinieerd. Deze zijn zoals gezegd gebaseerd op de concepten van effectuation en betekenisgeving alsook op de in de literatuur gevonden barrières voor innovatiekracht bij de overheid.
- de transcripten zijn vervolgens gecodeerd met behulp van deze codes, maar er is ook ruimte gelaten om open te coderen. Hierdoor nam het aantal codes in het begin van het coderen behoorlijk toe.
- Na een aantal interviews is gekeken naar de verbanden tussen de verschillende codes en zijn de eerste gemeenschappelijke codes oftewel categorieën opgespoord (axiaal coderen). Hierbij worden codes in het midden van een netwerk gezet waarna een 'netwerk' van verbanden zichtbaar wordt, die leiden naar een structuur van categorieën.
- Dit proces van coderen en categoriseren is herhaald totdat alle teksten gecodeerd waren. Naast nieuwe codes konden sommige codes ook weer verwijderd worden, omdat ze niet veelvuldig genoemd werden door andere respondenten. Ook konden sommige codes al samengevoegd worden.
- Hierna zijn alle losse codes nogmaals bekeken en waar nodig opnieuw gecodeerd
- Tot slot zijn de axiale codes oftewel categorieën geanalyseerd op overkoepelende thema's (selectief coderen). Dit proces is ondersteund door gedurende het open en axiaal coderen memo's bij te houden bij de citaten en bij de hyperlinks die tussen diverse citaten zichtbaar werden. Ook algemene memo's zijn bijgehouden gedurende het hele proces. Op deze manier zijn naast de oorspronkelijke thema's van innovatiekracht,

barrières, effectuation en betekenisgeving 3 andere thema's benoemd. Ook zijn er aanvullende barrières geïdentificeerd.

Het proces van axiaal en selectief is weliswaar niet heel uitgebreid, maar wel degelijk iteratief geweest. Verbanden die in het begin duidelijk leken, bleken na het verwerken van meer interviews niet zo zichtbaar terwijl andere links zich wel openbaarden. Door daarmee terug te gaan naar de data en codes, konden deze data ook aan het nieuwe verband gekoppeld worden. Op deze manier zijn er thema's afgeleid die tot de conclusie hebben geleid.

De zeven geanalyseerde thema's zijn:

1. Innovatiekracht

Dit thema heeft betrekking op de mate van succes van de innovaties in de PPS, zoals door de respondenten benoemd. Op basis van toegekende codes gerelateerd aan innovatie, zijn 4 categorieën benoemd: snelheid, concrete resultaten, impact en succesbeleving. De aanwezigheid van één of meer van deze categorieën in de uitspraken van de respondenten in de PPS bepalen de mate van innovatiekracht. Daarbij zijn zowel positieve als negatieve uitspraken gecodeerd.

2. Barrières

Dit thema behandelt de barrières die door de deelnemers in de PPS ervaren worden als belemmerend voor de innovatiekracht. Sommige daarvan zijn vooraf uit literatuur gehaald. Andere zijn echter nieuw: deze werden door de respondenten benoemd en zijn in bestaande literatuur niet vermeld.

3. Effectual mindset versus causale mindset

Dit thema omvat de principes en uitingen die kenmerkend zijn voor hetzij een effectual mindset, hetzij een causale mindset. Een voorbeeld is het principe van Crazy Quilten bij effectuation. Hoewel een PPS bij voorbaat een samenwerking is tussen diverse partners met als doel om samen nieuwe innovaties op te zetten, is het de vraag of dat daadwerkelijk crazy quilting is gelet op het pre-commitment dat al dan niet wordt afgegeven.

4. Betekenisgeving: oriëntaties en definitie van de situatie

Binnen dit thema passen zowel de oriëntaties van mensen, als de manier van organiseren binnen een organisatie als de definitie van de situatie die in een PPS heerst. Alle drie staan in verbinding met elkaar.

5. Motivatie

Dit thema omvat aspecten die de respondenten aanzetten tot het doorbreken van belemmeringen en barrières met als doel om een innovatie tot een succes te maken. De motivatie heeft met name betrekking op willen en durven als belangrijke succesfactoren.

6. Ruimte als belangrijke voorwaarde voor succes

Het thema ruimte wordt door veel respondenten genoemd als belangrijke voorwaarde voor succes en behelst zowel ruimte die door de organisatie wordt geboden of gecreëerd

als ruimte die de respondenten zelf nemen, zien of pakken

7. Betrekken; via communicatie en via dingen doen

Bij dit thema worden door de respondenten aandachtspunten genoemd die van belang zijn voor het succes van de innovaties in PPS verband: anderen binnen de overheid en politiek proactief meenemen in de innovatie en ze betrekken, vergroot de kans op succes, omdat er minder weerstand volgt. In alle PPS komt dit als kritische succesfactor naar voren.

3.3 Evaluatie

3.3.1 Interne validiteit

De interne validiteit betreft de methode van aanpak. De aanpak kent enkele beperkingen die vooraf zijn vastgesteld en die zoveel mogelijk zijn weggenomen:

- Hoewel de keuze voor respondenten ad-hoc is geweest, geleid door de toegankelijkheid van de cases, zijn de respondenten per PPS op basis van objectieve criteria aangewezen: van elk domein bij voorkeur minimaal 2 respondenten die direct betrokken waren bij de innovatie. Via de kartrekkers zijn enkele deelnemers aangewezen als relevante respondenten; uit die lijst zijn uit elk domein willekeurige respondenten gekozen en benaderd.
- De diepgang van de interviews had beter gekund door iedereen voor een tweede keer te spreken. In de beperking van de tijd van zowel het onderzoek zelf als van de bereidheid van de participanten is dit niet mogelijk gebleken.
Wel is gebruik gemaakt van de inzichten van de eerdere interviews en de voorlopige conclusies die zichtbaar werden uit de codering van die transcripten, om de vraagstelling van de volgende interviews verder te verdiepen. Hiermee is informatie opgehaald die in de eerdere interviews miste en die van toegevoegde waarde bleek.
- De vraag is of alle respondenten daadwerkelijk het achterste van hun tong hebben laten zien. Immers de grootste barrière bij de overheid is risico aversie en het feit dat het interview wordt opgenomen kan voor de participanten een risico zijn. Dit is zoveel mogelijk weggenomen door vooraf de analyse methode uit te leggen en anonimiteit te garanderen. Ook zijn de interviews zoveel mogelijk gehouden in vertrouwde omgevingen: enkelen in een café of op een terras, sommige zelfs bij de respondent thuis en de overige op de werklocatie van de respondent in een afgesloten ruimte.

Door het gebruik van meerdere bronnen (triangulatie) is de interne validiteit verder vergroot. De bronnen zijn -naast de diepte interviews- secundaire bronnen en het oriëntatiespel.

Het oriëntatiespel is toegevoegd om de validiteit van het meten van de oriëntaties te toetsen. De reden is dat oriëntaties moeilijk te meten zijn in een interview en pas echt te toetsen zijn door een tijdlang iemand te observeren (Van Dinten, 2014).

Bij het coderen van de oriëntaties en de definitie van de situatie is het schema opgesteld op het niveau van thema's i.p.v. op het niveau van woorden, taal, zinnen en beelden. Dit betekent dat de onderzoeker tijdens het coderen direct aan het interpreteren is. Dit is een risico voor bias, echter in het licht van de theorie over oriëntaties is het tegenovergestelde ook waar: als de onderzoeker bottom-up woorden en zinnen codeert en die daarna categoriseert speelt de oriëntatie van de onderzoeker een rol bij het toekennen van de categorieën. Juist het verhogen van het abstractieniveau voorkomt dus de bias van de eigen oriëntatie. De rationaliteitswig –het rationeel benoemen en bestuderen van wat in andere vormen van betekenisgeving gebeurt (Van Dinten & Schouten, 2014, p. 166)- wordt bewust toegepast om de oriëntaties te herkennen; dit kan alleen op een hoger abstractieniveau. Immers wanneer men in de eigen oriëntatie zit en niet in staat is boven de materie te gaan hangen, worden situaties vanuit de eigen oriëntatie

beoordeeld. Om de oriëntaties van anderen te kunnen herkennen uit situaties en teksten moet de eigen oriëntatie dus 'losgelaten' worden (gesprek Imelda Schouten, augustus 2017).

3.3.2 Externe validiteit

De externe validiteit zegt iets over de generaliseerbaarheid van de resultaten, vanuit de onderzoekspopulatie naar de volledige populatie (alle PPS, alle overheden in dit geval). Aangezien het aantal PPS'en laag is, is het niet mogelijk de resultaten zonder meer te generaliseren naar de totale populatie van PPS'en in Nederland. Dit onderzoek heeft echter tot doel om tot een eerste verkenning te komen van mogelijke effecten van effectuation en oriëntaties op de belemmeringen die binnen de overheid de innovatiekracht beperken en van andere mogelijke succesfactoren voor het opheffen van deze belemmeringen. Het resultaat van het onderzoek levert voldoende aanknopingspunten om grootschalig vervolgonderzoek te valideren.

3.3.3 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van de studie verwijst naar de repliceerbaarheid: komen dezelfde resultaten uit het onderzoek als het herhaald wordt. Hiertoe is de procedure van dataverzameling en data analyse uitgebreid beschreven. Alle interviews zijn volledig getranscribeerd en opgenomen in de bijlagen. Ook de coderingsschema's zijn toegevoegd. Hierdoor is de transparantie van het onderzoek gewaarborgd.

Om de uitkomsten te toetsen heeft een tweede codeerder meegekeken bij het coderen van enkele interviews en is er naar aanleiding van verschillen een duidelijke motivatie voor codes opgesteld die als sub codes in het schema zijn opgenomen. Daarnaast zijn de resultaten van de open coding, de grounded analysis, enkele malen besproken met een externe adviseur om tussentijdse thema's te toetsen. Dit heeft in enkele gevallen geleid tot aanpassing van een thema: een voorbeeld hiervan is de nadruk die vooraf leek te liggen op het gebrek aan kennis bij de overheid (waardoor Bird-in-Hand wordt bemoeilijkt), maar na consultatie verschoof richting het thema samenwerking en gebrek aan ondernemerschap daarin door de perverse prikkel van subsidie tijdens de conceptfase in de innovatiefunnel.

Gedurende de analyse van de data via codering zijn er memo's gemaakt behorende bij codes, bij citaten en bij hyperlinks die tussen codes zijn aangebracht. Deze memo's zijn gebruikt om te reflecteren op codes, categorieën en thema's alsmede op onderzoeksvragen en emergente ideeën (Saldana, 2009). De memo's objectiveren de gedachtegang gedurende het analyse proces en maken het inzichtelijk. Deze memo's zijn in te zien in atlas.ti.

4 Data analyse

Overzicht van data

In dit hoofdstuk worden per thema de relaties geanalyseerd die benodigd zijn om antwoord te kunnen geven op de deelvragen. De thema's worden in het vervolg van dit hoofdstuk besproken en per thema wordt een conclusie getrokken die toeleidt naar het antwoord op de deelvragen. Op basis daarvan wordt in het volgende hoofdstuk de centrale vraagstelling beantwoord. De uitkomsten worden ondersteund door citaten van respondenten (geanonimiseerd). De respondenten worden per case en per persoon aangeduid met nummers. Respondent 1 uit PPS 1 is dus P1R1. De volledige transcripten worden toegevoegd in een separate bijlage, zodat de uitspraken na te lezen zijn.

4.1 Innovatiekracht

Om de innovatiekracht van de PPS te beoordelen zijn de interviews gecodeerd op alles wat de respondenten zeggen over de innovatie. Hieruit zijn vier categorieën afgeleid: de snelheid waarmee de innovatie is of wordt ontwikkeld, het resultaat van de innovatie afgemeten aan de fase waarin de innovatie zich bevindt -van voorbereiding via pilot en implementatie tot borging-, (de beleving van) het succes en als vierde categorie de impact. Een innovatie is een idee dat geïmplementeerd is en gezien de gebruikte definitie in dit onderzoek van innovatiekracht als anticiperend, structureel en met impact voor de maatschappij, wordt impact als belangrijk succescriterium gehanteerd.

Uit de cijfers komt de innovatiekracht van PPS1 als laag naar voren, PPS2 en 3 gematigd positief en PPS4 krachtig.

	P1	P2	P3	P4
INNOVATIEKRACHT_pos	8	13	9	34
INNOVATIE_pos	6	5	7	19
innovatie_succes_pos	1	0	4	0
Innovatie_beleving_pos	0	0	2	15
innovatie_start_pos	5	5	2	4
innovatie_snelheid_pos	0	0	1	6
innovatie_impact_pos	2	8	2	10
INNOVATIEKRACHT_neg	15	13	8	7
INNOVATIE_neg	6	4	5	2
innovatie_succes_neg	4	0	4	2
innovatie_beleving_neg	0	0	0	0
innovatie_start_neg	2	4	1	0
innovatie_snelheid_neg	9	9	3	5
innovatie_impact_neg	0	0	0	0
Samenwerken	36	24	35	50

Tabel 6 Aantal codes Innovatiekracht

In alle gevallen wordt door alle respondenten de samenwerking in de PPS als succes genoemd. Private en publieke partijen weten elkaar beter en sneller te vinden en hebben meer begrip voor elkaar. Het vertrouwen neemt toe in en door de samenwerking. De samenwerking an sich wordt als een succes benoemd in alle gevallen, los van of het concreet iets opgeleverd heeft: (P2R1) *En het feit dat we nu allemaal dezelfde kant opgaan en ook echt daar energie in steken en ook bereid zijn om erin te investeren en het nut ervan inzien van die samenwerking, Ja, daar ben ik echt trots op.....want dat was echt ehheh..... Daar heb ik drie jaar lang voor moeten zweten. En die bedrijven waren vanaf het begin af aan al enthousiast en die onderwijsinstelling eigenlijk ook al vanaf het begin af aan.*"

De innovatiekracht van de 4 PPSen kan als volgt weergegeven worden:

PPS1

De succesbeleving is gemengd: over de samenwerking is iedereen positief, maar over de uitkomsten is men terughoudend: (P1R3) *"We hebben nu net het businessplan fase twee ondertekend. Maar dat wil niet zeggen dat die aandeelhouders op de inhoud iets met elkaar hebben."* (P1R3) *"Zeker in het begin succesvol, en ik denk dat er op dit moment een stagnatie kwam. Ehheh en ik denk dat nu ook wel weer de goede discussies geweest zijn..... ehheh we hebben nog steeds een voorsprong ten op zichte van alle andere regio's, maar er moet wel, er moet wel iets anders gaan gebeuren."*

<P1> startte acht jaar geleden vanuit het bedrijfsleven en vanuit onderzoek: (P1R6) *"Volgens mij begint dat concept een beetje dat er onderzoek, vooronderzoek op het concept werden gedaan.... 2010-2011 of zo. Ja, ja, ongeveer 7 jaar...."* De PPS is eind 2013 opgericht en bestaat nu 4 jaar. Het proces liep aanvankelijk snel: er waren concrete gezamenlijke initiatieven die tot concrete resultaten leidden: kleinschalige pilots op lokaal niveau. (P1R1) *"Als je kijkt in Zeeland en Noord-Brabant [...] dat er biobased brug is en dat er bio-asfaltwegen zijn aangelegd en nog meer van de dingen..... ja dan heb je al heel veel bereikt."*

Daarna is er een professionele projectstructuur ingericht met stuurgroep en rapportages en sindsdien duurt het lang voordat er weer nieuwe projecten tot resultaat leiden. Sinds de oprichting van de officiële PPS zijn al 4 jaar voorbij en er is nog geen concrete innovatie die in implementatiefase zit: alle concrete projecten zijn nog in voorbereiding. (P1R3) *"Hier is het eigenlijk net als de stichting, het ging heel goed in het begin. Veel energie erop, ging super, super, super goed. En bij de stichting denk ik ehheh is door het kolos van het bestuur, is het geheel een beetje stil blijven staan. Er kwamen geen gelden vrij vanuit de stichting om werkelijk acties te ondersteunen."*

Over de resultaten is men mede daardoor minder positief: de concrete projecten zijn allemaal nog in voorbereiding: *"Wanneer komt nou een project bij de markt en eh.... nou ja dat ...ja, heeft tot nu toe niet.... Hoeveel projecten heeft <P1> nou opgeleverd...."* (P1R6). Doordat er geen concrete resultaten zijn, is er ook nog geen succesbeleving en geen impact vanuit PPS1.

De traagheid wordt toegeschreven aan de overheid: (P1R3) *"Ehheh dus de snelheid waarmee een overheid natuurlijk acteert, zodat een <NN> snelheid kan maken in de dingen die zij wil doen, ja...dat is wel een van de grote bottlenecks..... de doorlooptijd is natuurlijk killing."*

Om echt impact te kunnen maken, is een lange doorlooperperiode nodig. De huidige 4 jaar lijkt positief gezien de langere periode, maar relatief gezien is dit –gezien de omvang van het project en de investering- nog kort. Ook hier is dit een knelpunt voor het bedrijfsleven: (P1R2) *"Waarom investeren bedrijven niet? Vanwege gewoon risicofactoren: 'nu vindt de overheid het duurzaam als ik met biomassa wat doe. Maar ja, over vier jaar zit er weer een ander kabinet [...]. En dan gelden*

er misschien ook wel weer andere regels. Dus eh... je vraagt aan de ene kant 400 miljoen te investeren. Mag ik dan alsjeblieft voor de komende 10- 15 jaar weten dat je consistent bent op dit beleid?' Ja, dat is een moeilijke zaak. En in Duitsland is er veel meer consistent industriebeleid. Want [daar is het] onafhankelijk van welk kabinet er zit. Het zal wel een beetje impact hebben, maar niet zoals in Nederland. Wij schieten alle kanten op."

(P1R1) "dan komt er een nieuw buzz woord hè, circulair ipv Biobased onder het motto van 'we hebben nu wel lang genoeg aan biobased gewerkt, dat moet zijn eigen broek maar op gaan houden'. Ja? En dat vind ik vaak te vroeg."

PPS2

In PPS2 is de beleving over samenwerking door iedereen positief. (P2R2) "Ik merk.....weet je wat ik gewoon merk bij <P2>, bij <ambtenaar> dan merk ik gewoon dat ze het ook voelen dat als je met dit soort dingen er een actieve rol in vervult en meedenkt en probeert te verplaatsen in de ondernemer waar die tegenaan botst dan, dat werkt per definitie verrijkend, dat is wel zo."

Ook hier duurt het proces lang, hoewel het door de PPS wel versneld wordt. De ondernemers zijn al langer bezig met het opzetten van de innovatie, sinds de samenwerking in de PPS zijn er resultaten geboekt na drie jaar. (P2R1) "...project - daar ben ik al drie jaar mee bezig - Ook met de provincie om daar ehhh voor die pilot om daar geld voor elkaar te krijgen. En ehh daar hebben we nu eindelijk na drie jaar - daar ben ik ook heel trots op - hebben we daar een bestuurlijke toezegging voor ehh...." (P2R2) "Na vier jaar soebatten met de gemeente..... en iedereen een beetje masseren en pushen-- zie je dat de personen in kwestie anders gaan kijken naar het concept..... en dan gaat er langzaam een kentering plaatsvinden."

De concrete projecten zijn hier in de pilotfase beland, wat een concreet resultaat is. Dit zorgt voor succesbeleving en dat maakt dat de motivatie om door te zetten groeit. Er is nog geen implementatie en daardoor geen impact. (P2R5) "dat.....er zit wát beweging in, we hebben eerste stapjes weten te zetten maar het is zo'n moeizaam proces en zo politiek beladen."

PPS3:

De innovatie is redelijk snel geïmplementeerd en er waren snel concrete resultaten via deelprojecten: (P3R2) Het is optimaal benutten van de ruimte. Volgens mij hebben we niet echt een wetswijziging....., want dan ben je gewoon jaren verder. Wij moesten natuurlijk snel ehh zijn. Wetswijziging duurt in het algemeen een jaar of 2/3. We hebben dit in twee jaar tijd hebben we het tot en met uitvoering toe gedaan."

De succesbeleving is mede daardoor groot, zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van het bedrijfsleven: (P3R1) Het heeft ons innovatiever gemaakt. Dat weet ik zeker. Sneller gaan draaien, een andere focus gekregen op terreinen, ondernemender gemaakt."

(P3R5) ik vind hem wel innovatief, volgens mij zie je dit soort dingen nog, nog steeds niet heel erg veel in deze schaal in Nederland, dit is wel omvangrijk. Hè want we zeggen, er gaat veel geld in om, het gaat om veel mensen, het is van de G4...."

Daarna is het echter niet doorontwikkeld en qua innovatiekracht ingehaald door concurrenten. Hierdoor is de impact laag.

(P3R5) "Ik denk toen <NN> aan de wieg stond ervan toen was het echt innovatief, inmiddels doen meer partijen dit natuurlijk. Dus eh en dus echt qua innovativiteit doorontwikkeld, dan is de laatste stap misschien zo'n <NN> geweest. Ehhh ik denk op een schaal van joh ten opzichte van andere innovaties is dit steeds minder innovatief geworden.....Dus eh waar het toen misschien bij de top 5 van de meest innovatieve ideeën stond, zal het nu ergens misschien op een mediaan zitten, ergens halverwege, omdat er allemaal nieuwe leuke dingen bedacht zijn in de wereld."

(P3R3) "Aan gedachtengoed schortte het niet, het idee was goed. Maar je moet je blijven inzetten

en daar is het een beetje mis gegaan.”

(P3R5) “Dus <NN> is qua mensen en middelen nauwelijks gegroeid. Wat wél heel erg geroeid is, zijn inderdaad mensen die werken en dat soort apps en aan dat soort ontwikkelingen. Dat is waar de middelen en geld voor de organisatie vooral naartoe gaan. Dus veel meer een ICT-innovatie in plaats van die sociale innovatie.”

PPS4

Hoewel het goedkeuren door de overheid wel een langdurig proces was (P4R5) “Ja, ja, en dan nog een keer een gesprek voeren en dit... en dat... Ja. Toen dachten we ook wel jongens ga nou écht vernieuwen. Dat hebben we ook tegen ze gezegd.”, verliep het proces in totaal redelijk snel.

Hierdoor waren er snel concrete resultaten: (P4R3) “Dan eh oogt het ook een fantastisch project; er is onwijs vroeg en veel gedaan dat jaar.”

PPS 4 is de enige waaruit al innovaties zijn voortgekomen die geborgd zijn en impact hebben: (P4R3) “Het is wel zo dat.... wij hebben best wel een goed programma neergezet met <NN> en andere gemeente zijn daarvan gecharmeerd en krijgen daar krijgen we af en toe vragen over of er een kind van een andere gemeente mag meedraaien op ons programma. (P4R2) “De resultaten gaan nu verder dan wat we van tevoren wensten en verwacht. Mensen die elkaar lichamelijke verzorging bieden bv; het is echt wel winst die echt uitstraling heeft en ook deze ervaring ook al is dat niet echt in cijfers uit te drukken dat gaat echt wel een rol spelen.”

De succesbeleving is hierdoor groot bij alle partijen.

De impact blijkt uit het feit dat de betrokkenen voor wie het is opgezet, het willen behouden en er zelf aan willen bijdragen om dat mogelijk te maken en dat ook bedrijven de innovatie willen voortzetten ook al steunt de overheid het niet meer financieel: (P4R7) “Daar zit voor ons nu de uitdaging om die met ons mee te krijgen, want wij gaan best wel met deze innovatie willen wij verder.”

Schematisch is de innovatiekracht per PPS dan als volgt:

	Samen- werking	Snelheid	Concreet resultaat	Succes- beleving	Impact	Innovatie- kracht
PPS 1	+	- 4 jaar	- Vorbereiding	+/-	-	-
PPS 2	+	- 3 jaar	+ (Pilot)	+/-	-	+/-
PPS 3	+	+/- Start na 2 jaar	+/- (Geïmplementeerd, maar gestopt)	+/-	+/-	+/-
PPS 4	+	+ Start na 1 jaar	+ Geïmplementeerd	+	+	+

Tabel 7 Innovatiekracht per PPS

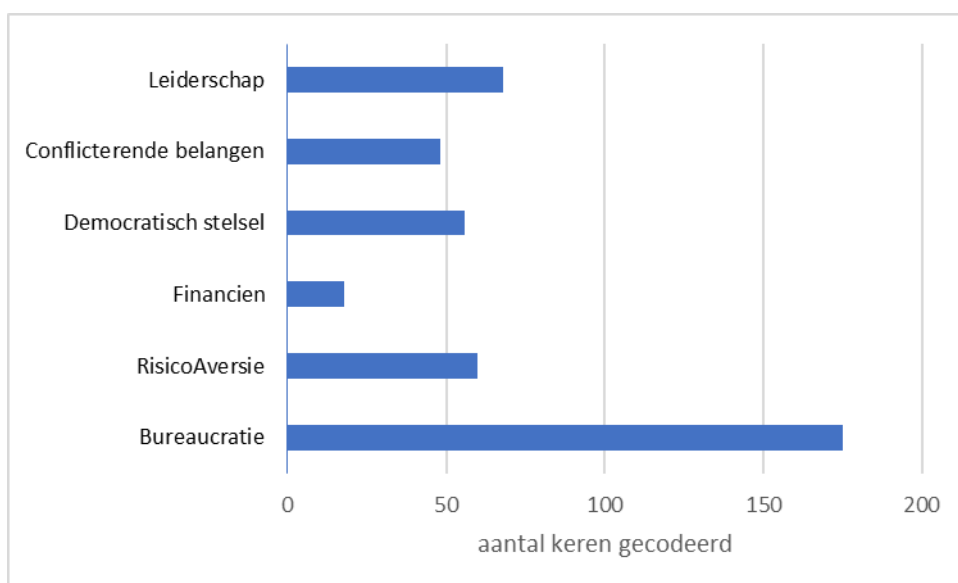
Conclusie

PPS 4 is het meest innovatief, PPS 1 het minst en PPS 2 en 3 liggen er tussenin.

4.2 Barrières

Aangezien het onderzoek gericht is op innovatiekracht van de overheid, is bij de barrières alleen gekeken naar barrières van de overheid, zoals die ervaren worden door ambtenaren en door de externe partners (bedrijven, kennisinstellingen, burgers). Vragen uit de topiclijst zijn: ‘wat frustreert je in je eigen organisatie?’ (overheid) en ‘wat frustreert je in de samenwerking met de overheid?’ (partners).

Tijdens het analyseren van de teksten via de open coding zijn de drie uit de literatuur gedestilleerde barrières als vertrekpunt in het coderingsschema gezet. Hier zijn gedurende de analyse nieuwe codes aan toegevoegd die wel te maken hebben met bureaucratische belemmeringen, maar niet in de oorspronkelijke categorieën passen: democratisch stelsel, conflicterende belangen en leiderschap.



Figuur 2 Totaal aantal codes barrières in alle cases

4.2.1 Bureaucratie

Tijdens het onderzoek komt bureaucratie naar voren als belangrijkste belemmering.

Toch is ook, net als in de literatuur, de barrière risicoaversie volgens de respondenten een belangrijke drempel: (P2R2) *“Het begon bij de lokale overheid, bij de gemeente, provincies, eh... milieuorganisaties, het Rijk en Brussel. In die volgorde en iedereen zegt ‘je hebt gelijk, dat is eigenlijk wel raar dat het niet kan’, maar niemand doet. Want niemand durft. Wat dat is echt waar je tegenaan loopt”*. De risicoaversie wordt niet alleen genoemd door het bedrijfsleven, maar juist ook door ambtenaren en politici: (P2R1) *“Dus iedereen doet zo min mogelijk, dan kan je ook geen fouten maken.”* (P5R1) *“wat ik daarna weer zie is dat wethouders, maar ook diegenen die wethouders adviseren, heel goed nadenken op welke manier komt mijn wethouder, in welk daglicht komt hij staan. Hoe wordt dit waargenomen door de buitenwereld en dat beïnvloedt de keuzes die er gemaakt worden en dat vind ik heel jammer....”*

De barrière bureaucratie wordt echter het meest genoemd. Deze categorie bestaat uit 4 oorspronkelijke codes: besluitvorming/hiërarchie, verkokering, regelgeving en verantwoording.

De belangrijkste nieuwe groep/code die aan deze categorie van Barrière/bureaucratie is toegevoegd is 'handhavers'. Diverse respondenten geven aan dat het vooral de handhavers zijn die de regels volgen en daar niet van kunnen of willen afwijken:

(P2R3) *"de overheid is nog steeds eigenlijk georganiseerd vanuit een handhaving en discipline perspectief wat eh repressief van eh van aard is."*

"de mensen die zo'n bouwvergunning toetsen, die zijn die zijn er gewoon niet toe geëquipeerd" (P5R4). Dit leidt regelmatig tot stagnatie van innovaties die binnen de PPS opgezet worden: (P2R3) *"dan komt er iemand van het ministerie, die zegt: we hebben ruimte in regels, een project waarin allerlei ruimte is. En dan vervolgens komt er een jurist hier van de handhavingsdienst die zegt van: ja, maar wij beleven dat zo niet."*

(P2R3) *"maar daarvan zegt dus het ministerie van: 'nou oké, een beetje meer en een beetje minder. Dit is de marge die we een beetje in die regel gaan brengen.' En de handhavingsdienst zegt: 'sorry wij kennen maar één regel, want dit allemaal 'een beetje beleid'. Het is geen wetgeving. Het allemaal maar een beetje gerommel in de marge."*

Deze barrière 'handhavers' hangt samen met de oorspronkelijke code 'bureaucratie/regelgeving'. Deze wordt zeer veel genoemd door respondenten zowel uit bedrijfsleven als uit de overheid zelf en is breed onderkend: de wet- en regelgeving maakt veel innovatie onmogelijk of zorgt er in ieder geval voor dat alles heel traag verloopt: (P3R4) *"wat je wel merkt en dat is toch een soort onwrikbaar gegeven is dat je met wet- en regelgeving te maken hebt. Die het op enig moment wel tamelijk onmogelijk maken om iets te realiseren."*

(P4R4) *"Zo is er nu een mevrouw die wil een mat vervangen, want die was niet goed – daar struikelde ze over. Nou wat zegt de woningbouw 'na 5 jaar mag je pas die mat vervangen'. J: ja daar moeten eerst nog 3 jaar mensen over vallen."*

(P2R1) *"En de manier waarop het nu gebeurt, is niet helemaal duurzaam want de mest moet van het land af en dan weer op het land worden teruggebracht. Dat kan dus niet anders. Eigenlijk heel stom. Is niet duurzaam, maar dat moet van de mestwetgeving. Dus dat doen we dus maar."*

(P4R1) *"We denken hier in dit land van ja en we gaan nog een regel bedenken en nog een regel en nog een regel en dan hebben we inmiddels zo veel regels dat het zover dicht geregeld zit dat er niks meer te regelen valt. Dát is Nederland. Dat werkt niet."*

Dit knelpunt heeft er landelijk toe geleid dat de ministeries van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu een programma hebben ingericht om innovatieve investeringen mogelijk te maken. Hierbij is een loket opgericht om de regels die vooruitgang en innovatie tegenhouden te bekijken en ruimte in die regels te zoeken ten faveure van de ontwikkeling. Dit is echter niet voldoende om de voor innovatie gewenste ruimte in regels te krijgen. De beleidsmedewerkers willen vaak wel meedenken, de handhavers echter blijven star en zien de ruimte niet of willen deze niet zien:

(P2R3) *"daarvan zegt dus het ministerie van: 'nou oké, een beetje meer en een beetje minder. Dit is de marge die we een beetje in die regel gaan brengen.' En de <handhavingsdienst> zegt: 'sorry wij kennen maar één regel, want dit is allemaal een beetje beleid. Het is geen wetgeving."*

Een code die hiermee samenhangt is 'macht bij ambtenaren'.

(P2R1) *"Dus ze kunnen dadelijk gewoon zeggen: 'ja maar, nee, dit was niet de bedoeling'. En dan gaat de handhaver die bedenken, in plaats van dat de politiek die bedenkt? Ja. De ambtelijke organisatie."*

(P4R1) "Je kan het je gewoon niet voorstellen maar er komt een complete tegenwerking vanuit iedereen die je maar tegenkomt vooral vanuit zo een ambtelijk apparaat in het einde of aan het einde kwam het erop neer dat een voorstel niet geschreven kon worden omdat het niet conform de lijn binnen kwam"

(P2R3) "Ik hoef helemaal niks uit te leggen zegt hij hier dan aan tafel. Weet je wel en ehh weet je.... na ja.... 'en trouwens als je het me nou nog moeilijk gaat maken, dan ga ik echt eens effe echt handhaven hierzo'. weet je wel dus is er zit altijd dreiging in het contact met die mensen"

4.2.2 Financiën

De barrière financiën (financieringsstructuur) komt weinig voor. Dit is begrijpelijk omdat ook uit de literatuur blijkt dat samenwerking in een PPS een oplossing is voor deze barrière: de middelen en creativiteit van allerlei partijen kunnen vanaf het begin worden ingezet om het innovatieproces te 'openen' en daarmee te versterken (Bommert, 2010; Sörensen en Torfing, 2011).

Voor de 'wicked problems' heeft de overheid daarnaast vaak geld beschikbaar, waardoor de barrière niet direct ligt in een ontbrekend innovatiebudget.

(P1R7) "We hebben ook een heel groot innovatie budget, want we hebben als provincie een aantal jaren gelden <NN> verkocht en er is een heel bewuste keuze gemaakt door de provincie door een heel groot deel van dat geld in te zetten op innovatie. Dus innovatie is echt wel een kernthema."

(P3R1) "Daar heb je de pot met geld, in die <NN> situatie, een grote pot met geld." (P2R1) "We hadden geen budget..... en dat hebben we nu wel dankzij de provincie."

Sommige budgetten zijn de afgelopen jaren veranderd van subsidies naar revolverende investeringen. Dit is enerzijds om de kwaliteit van de innovaties te bevorderen, anderzijds omdat er minder financiering bij de overheid is, wat op deze manier opgelost wordt:

"..kunnen we die niet revolverend financieren waardoor je geld ook weer terugkomt richting overheid. Nu en dat is de afgelopen jaren bij ons gebeurd." (P1R8)

"Wij investeren eigenlijk, ja we dragen heel veel bij in de vorm van investeringen en dat kan in allerlei vormen zijn. Dat kan in achtergestelde leningen, ehh risico afdekkingen, maar wel altijd op zgn. revolverend karakter dus dat er afspraken worden gemaakt dat evt. inkomsten dat die ook weer terugvloeien naar de provincie." (P1R8)

Deze investeringen worden volgens de respondenten met name gedaan in de idee- en conceptfase van de funnel onder de noemer van stimuleringsubsidies:

"labs, proeftuinen, dat soort dingen. In die fase daar kunnen wij als provincie wel wat betekenen en dan kunnen vaak ook wel..... daar kunnen we vaak ook nog wel financieel wat aan bijdragen en dat hoeft dan ook niet direct op een zwaar revolverende basis." (P1R7)

Echter door enkele respondenten wordt het gevaar benoemd dat bedrijven en andere partners zich uit puur financiële reden aansluiten bij de PPS: ze willen geld verdienen aan het verzinnen van allerlei dingen maar haken af op het moment dat er concrete resultaten behaald moeten worden. *(P1R7) "Ja als je op subsidie basis zonder enig risico, ja dan gaan bedrijven van alles proberen."*

(P1R3) "in een beginfase ... een aantal geldzoekers erop afgekomen. Die dachten van: 'ohh als ik hier zit, dan ben ik heel snel bij <bedrijf X> binnen. En dan gaat <bedrijf X> mijn idee opkopen en"

dan ben ik binnen.' Dat soort einzelgängers kwamen hier om wat te huren. Ja, dan heb je natuurlijk, daar heb je niets aan. Dan creëer je geen marktontwikkeling mee."

(P1R1) "Dus wat je ziet is dat die mensen graag beginnen en eigenlijk willen ze ook het einde goed maar die tussenfase daar wordt te weinig aan gedaan. Daar krijg je ook moeilijk geld en ik denk dat mensen vinden bepaalde dingen te lang duren dan en dan verliezen ze interesse of zo."

In de implementatiefase is financiering door de overheid minder gebruikelijk. De overheid is van mening dat een innovatie in deze fase van de funnel bij het bedrijfsleven thuishoort: (P1R6) *"Als ze aankomen met een project waarvan de case misschien nog niet helemaal rond is, waarvan waar er nog geen private investeerder bijvoorbeeld is ingestapt, zijn er vrij weinig mogelijkheden bij ons. Maar ook vrij weinig mogelijkheden bij het rijk, bij EU en bij gemeente. Enig wat er is, zijn eigenlijk subsidieregeling en innovatie. Die zijn leidend."*

Er wordt ook door het bedrijfsleven en andere respondenten vaak melding gemaakt van het wegvallen van de financiering, waarbij dit volgens meerdere respondenten op een te vroeg moment gebeurt, hetgeen de implementatie van de innovatie belemmert (en daarmee de impact).

(P1R3) "Maar zodra dan de subsidie wegvalt, dan komt het niet meer voorbij de implementatie. Dat is de valley of death... en dan vallen ze gewoon om"

(P4R4) "Wat ik vaak zie aan de voorkant dingen bedenken dat lukt vaak nog wel, dat is ook vaak waar de subsidie zit, maar als dan in de borging de subsidie stopt, dan valt het eigenlijk weer weg. J: dan moet je een andere financiering vinden". (P1R1) "....dan komt er een nieuw buzz woord hè, circulair ipv Biobased onder het motto van 'we hebben nu wel lang genoeg aan biobased gewerkt', dat moet zijn eigen broek maar op gaan houden. Ja? En dat vind ik vaak te vroeg. Je moet ook een tijd lang doorgaan om dingen voor elkaar te krijgen."

In eerste instantie wordt daarbij wel gekeken naar eigen investering of investering van private partners, maar als die niet (direct) haalbaar is, wordt de rol van de overheid genoemd. Er is een duidelijke wens dat de overheid deze rol van financier bij implementatie vaker aanneemt. Dit geldt voor alle soorten innovaties, maar vooral voor de radicale innovaties die een belangrijke verandering in de maatschappij te weeg kunnen brengen.

(P4R4) "en toch is het apart he, want ik ben zelf wars van subsidies, maar toch krijg je anders dingen soms niet van de grond als je niet een investeringskapitaaltje hebt."

(P2R4) "Net als bij die Duitsers die dan op een gegeven moment zeggen: "nou de komende 10 jaar subsidiëren wij zonnepanelen. En ze zijn nu wereldleider in duurzame energie. Dat komt ergens vandaan. In Nederland zeiden we: "ja, we hebben een hele mooie regeling en eh ... doe maar een subsidieaanvraag en je hebt er binnen drie maanden een subsidie op." Ja ... dan zeggen ze niet: "oh, maar dat is succesvol, dus dat rekken we op." Nee, je hebt geen kans meer. Dan heb je dus risico genomen om te investeren want dat moet dan voordat je subsidie krijgt. Dat zie je heel vaak. En vervolgens ga je bijna failliet omdat de overheid niet over de brug komt."

Maar ook bij de kleinere innovaties waar het vaak maar om beperkt geld gaat, wordt de overheid gezien als logische partner, omdat zij immers verantwoordelijk is voor het welzijn van haar burgers.

(P4R1) "Er zijn inwoners die zeggen we constateren iets in de samenleving wat ontbreekt, die spelen erop in en ik vind dat het een taak is van de gemeente om het te faciliteren en neer te zetten; dat hoeven ze niet zelf te doen maar die inwoner kan -als die inwoner dat ziet dat er noodzaak is- dan vind ik wel als overheid dat het wordt ondersteund."

Het algemene beeld uit de interviews is dat daar waar de overheid in deze **implementatiefase** mee investeert dit tot succes leidt; waar de investering uitblijft, stagneert de innovatie.

4.2.3 Conflicterende belangen

De barrière van tegengestelde belangen tussen bestaande en opkomende bedrijven, tussen oude en nieuwe sectoren en tussen innovatieve samenwerkingsvormen en oude bureaucratische regels is dusdanig vaak genoemd dat het een eigen categorie is geworden: “Barrière conflicterende belangen”.

Voorbeelden hiervan zijn:

1. Oude economie vs nieuwe economie

De invloed van de lobby van de gevestigde partijen wordt ook vaak als reden genoemd voor het gebrek aan ondersteuning door de overheid in de implementatiefase. Dit geldt op alle niveaus, zowel lokaal als landelijk.

(P1R8) *“Het rijk zit ook tussen meerdere vuren. Want zij zitten ook op het gebied van de energievoorziening. Daar staan ze voor doelstellingen die ze moeten halen. Ja en als team doelstellingen zo dwingend en pregnant zijn dat ze daar hun geld een invloed moeten aanwenden dan kan het best zo zijn dat ze zo'n SDE subsidie instrument blijven hanteren. Ook al is dat voor bepaalde andere langjarige ontwikkelingen zoals biobased, kan het wel eens een negatief zijn.”*

(P1R2) *“Het feit dat je dit dan mogelijk maakt, maakt dat je anderen benadeelt, bestaande ‘incumbent’ partijen. Die gaan zich verzetten he, daar komt lobby. Die gaan...daar worden vragen gesteld via politieke partijen waarom dit zo moet.”*

(P2R2) *“Nou zegt hij, er is wel geld, maar ik ga eerst eens kijken wat ik ervan vind. Ik zeg ‘nou dat vind ik een goed plan’. Maar wat doen ze, die laat zich souffleren door een andere organisatie. Dat is toevallig <NN>. Zwaar gesubsidieerd orgaan, die zegt van hey, wat hier gaat gebeuren past niet helemaal in mijn straatje, dus die adviseert negatief. Dus ik leg uit: ‘Het is een innovatie, die moet zichzelf bewijzen, we moeten dingen onderzoeken. Dat is iets wat je jullie willen en hoe kan het, jullie geven nul op rekest’. Ik zeg ‘hoe kan dat nou? Dan moet je me even helpen waarom je dat doet’. ‘Ja, <NN> zegt dat. Ik zeg ‘ja, maar zij worden door jullie betaald om te onderzoeken of ze <dat probleem> kunnen ondervangen; als je nou een beetje helder blijft nadenken, zul je zien dat zij er geen belang bij hebben, dat wij ehhe een succes kunnen gaan vormen.”*

2. Economisch belang versus maatschappelijk belang

De economische drijfveer komt uit de interviews naar voren als van groter belang dan alle andere belangen. Het risico van innovaties kan immers zijn dat bestaande partijen nieuwe concurrentie krijgen. Vaak dreigen zij dan richting de politieke top met vertrek uit Nederland (of regio) waardoor er nadelige economische gevolgen zijn. Wanneer de overheid hiermee geconfronteerd wordt, wint het economische –korte termijn (!)- belang het vaak van duurzaamheidsdoelstellingen:

(P1R5) *“In die tijd hadden we al uitgerekend dat het <N>meer, wat nu een groot probleem is, daar moet je heel erg mee uitkijken. Maar toen heeft de landbouw lobby het toch doorgezet.”*

(P2R4) *No offence, maar de Nederlands politiek heeft ook gewoon geen ballen. En als je dan kijkt: ‘ja, we hebben enorme milieu-doelstellingen.’ En dan zie je uit Europa terugkomen aan de ene kant, oh ja sjoemelsoftware. En we wisten eigenlijk allang dat die autofabrikanten aan het kloden waren.*

Je hebt ook, zeg maar, ... laatst was op het nieuws... oh een paar maanden geleden. Van ja, die ene fabriek; ja, als we de CO2 rechten ehh gaan ophogen. ja hartstikke leuk, maar dan gaat die verhuizen, net over de grens, dus dat doen we dan maar niet."

(P1R5) "Ik bedoel op het moment dat je de fossiele lobby.....stel dat eruit komt dat de fossiele tak, dat die eigenlijk heel slecht scoort en dat die dus door allerlei geldstromen overeind wordt gehouden en dat dit dus geen kans van slagen heeft..... Het kan zijn dat grote bedrijven dan zeggen 'wij gaan hier weg. Bij wijze van spreken, wij willen niet.....als dit land anders gaat denken hierover en ons geen geld meer geeft, dan gaan we weg'. Dat is vaker geweest he, dat soort bedreigingen. Nou moet je eens kijken hoe snel dat omgaat. Dat kunnen we niet hebben als Nederland."

(P2R1) "Op het allerlaatste moment eh... haakte één partij af, omdat <NN> had gezegd: 'jij mag niet mee tekenen'. Dat was een tegenslag."

Maar ook respondenten uit andere sectoren en andere innovatierichtingen benoemen dit:

3. Conflicterende regelgeving

Conflicterende belangen ontstaan volgens respondenten daarnaast ook uit conflicterende regelgeving: de energietransitie steunt biobrandstof terwijl dat voor de overgang naar de circulaire economie belemmerend werkt. (P1R7) *"Een heel belangrijk item is dat op biomassa richting energie dat daar en SDE subsidie op zit. Als je biomassa verbrandt tot energie dan zit er SDE subsidie op. Als je biomassa omzet tot materialen wat natuurlijk een veel hogere verwaarding is daar zit dan geen subsidie op, dat zit geen SDE op. Dat is natuurlijk heel raar. Dus daarmee.....belemmer je eigenlijk het omzetten tot materialen."*

En ook in de voorbeelden omtrent de klimaatproblematiek is dit duidelijk aanwezig:

(P2R5) "Hoe gaan jullie om met het klimaatakkoord van Parijs wat er aan moet komen. Ja als ik dan zie ja dat daar zitten ook weer mensen hier, die staan ervoor aan de lat. Die moeten straks met een plan komen naar Brussel waarin staat dat we inderdaad 35% reductie gaan waarmaken. Dus die ...hoe doen jullie dat, gaan jullie dit doen, gaan jullie dat doen, methaan oxidatie en eh... nutrificatieremmers, allemaal dingen die totaal niet in het concept van circulaire economie passen. Maar: Parijs moet gehaald worden."

(P2R4) "En zolang je daar ook niet aan koppelen of dat dus van alles betekent voor wet- en regelgeving en subsidie en dingen die je juist niet meer moet doen, die je wel aan het doen bent omdat je aan het investeren bent in de oude economie. Als je dat niet hardop kan zeggen en niet hebt gedaan, ja dan gaat er ook niets bewegen."

4. Verkokering: deelbelangen per onderdeel versus overkoepelend belang

De deelbelangen op enkele onderwerpen werken elkaar soms tegen en werken overkoepelende regelgeving tegen: (P2R2) *"Allemaal, allemaal voordelen, heb ik zulke lijsten van voor je; in plaats van sec vast te houden aan één regeltje die tot doel heeft enkel de waterkwaliteit op orde te houden."*

Dit werkt innovatie vertragend of zelfs belemmerend. Toch zien de respondenten zelf allemaal het grotere belang en geven ze ook aan dat als de overheid er zo naar zou kijken, dat er dan geen probleem zou zijn: (P2R4) *"Dan denk ik: 'ja, heb dan ballen'. Ik bedoel Nederland wil niet naar een bepaald profiel toe werken, een soort land dat gaat over innovatie en circulair en duurzaamheid. Ehh een beetje van ja Snap ik aan de ene kant, want ja, als het dan niet Nederland gebeurt, maar in Polen maakt het niet zo heel veel meer uit. Daar moet ook gewoon vanuit Europa veel*

helderder wet- en regelgeving komen. Aan de ene kant, maar aan de andere kant ze moeten ook van het dogma af. Dat hoor je in het verkiezingsdebat he: 'Ja, ja milieu he, ja dat kost toch wel geld he allemaal. Is duur, is moeilijk, is lastig, is ingewikkeld.' En dat gaat elk debat zo. En op het moment dat je dat zou eens omdraait en zegt: 'ja dat milieu he. Dat is wel.... we lopen tegen een paar hele mooie uitdagingen aan. Dat biedt enorm veel innovatiekansen. Als we daar nou eens een paar miljard in investeren, dan zou dat zo maar eens een paar honderd miljard op kunnen leveren de komende tien jaar.' Oh, dat is een heel ander verhaal en waar."

Blijkbaar is dit echter nog steeds lastig.

Het vraagstuk waar veel overheidsinstanties mee worstelen is het verbinden van alle partijen ondanks de tegenstelde belangen:

(P3R1) *"Eh... en dat is nog steeds heel erg zoeken naar de vorm. Hoe doe je dat nou? Acht partijen allemaal een deelbelang hebben, soms een tegengestelde belang hebben, verbinden aan een opgave; Hoe krijg je dat proces nou."*

5. Interne conflicten: innovatief partnerschap versus bureaucratische regels

Conflicterende belangen kunnen de gewenste rol van de overheid bij implementatie negatief beïnvloeden. De gewenste rol van financier ondervindt hinder van bovenstaande belemmeringen. De rol van de overheid om markten te creëren ter ondersteuning van de innovatie vindt ook hinder van haar eigen regels, zoals aanbestedingsregels.

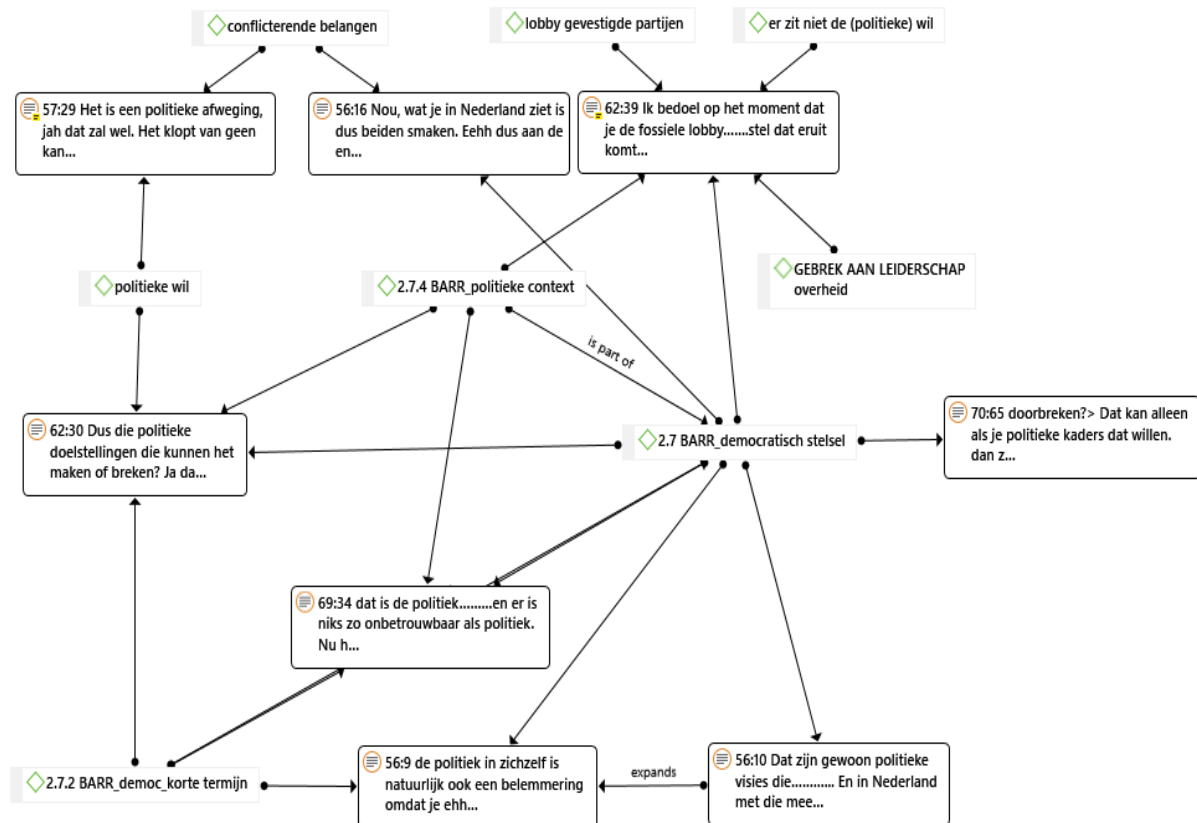
Aanbestedingsregels bepalen dat boven een bepaald bedrag een opdracht via een openbare tender aanbesteed moet worden, waardoor de samenwerking onder druk komt te staan: immers partijen van buiten dingen dan ook mee, waarmee het partnerschap onderbroken kan worden. Dit haalt in veel gevallen de snelheid uit het proces:

(P3R4) *"Nou je hebt gewoon met aanbestedingsregels te maken en onder, boven de 50.000 moet je minimaal drie partijen vragen een aanbesteding te maken. Ja weet je en nou kan je drie partijen heel serieus gaan benaderen willen jullie dat doen, maar als je al een tijd in gesprek ben met een partij die een model heeft waarvan je denkt 'nou daar willen we het wel mee doen', dan is het zonde om nog twee partijen al dat werk te laten doen. Ja. Soms is het wél een open keus, als ik gewoon een onderzoek wil laten doen, dan laat ik echt serieus drie partijen een eerlijke offerte maken, dan ga ik met alle drie in gesprek en dan kies ik degene die ik het beste vind. Waarvan de kwaliteit-prijsverhouding het beste is. Maar soms zijn er dingen van 'ik wil helemaal niet met een andere partij, ik wil het met deze partij gaan regelen, want die heeft de ervaring en die zit naast de deur. En dat ie dan een paar duizend euro duurder is dan, ja....."*

Vergroten van de innovatiekracht vraagt om een rol van de overheid die belemmerd wordt door conflicterende belangen. Het conflict tussen maatschappelijke en economische impact komt daar duidelijk naar voren, waarbij de lobby van de gevestigde partijen ervoor zorgt dat het economisch belang het steeds wint. Ook interne conflicten tussen nieuwe werkvormen en 'oude' regels werken belemmerend. Daarmee wordt veel innovatie vertraagd of tegengehouden.

4.2.4 Democratisch stelsel

Vanuit netwerk analyse blijkt dat deze barrière samenhangt met besluiteloosheid, korte termijn visie, poldermodel en politieke context. Dit zijn de categorieën onder het thema democratisch stelsel.



Figuur 3: netwerk van thema 'democratisch stelsel'

Een algemeen gehoorde barrière, onafhankelijk van de grootte van de innovatie of de context is de korte-termijn visie van de overheid: investeringen die gedaan worden, zijn meestal maar voor korte tijd, een of twee jaar. (P1R1) “....overheden hebben eigenlijk de neiging om altijd met opstarten bezig te zijn.” Dit heeft te maken met de planningshorizonten. Deze hangen samen met de college- en regeringsperiodes:

(P1R3) “...., maar dat is denk ik om een kennisinstelling te stimuleren om echt te excelleren op een bepaald punt wat past in de omgeving, vind ik dit proces heel goed gedaan. Echt eehh...en maar goed, dan kom je weer uit op oké, het is maar voor vier jaar.”

(P4R5): “Want wat is er, wat is er vreselijk eigenlijk als we dadelijk die <....>, iedereen is daar heel tevreden over, en de periode is voorbij en dan trekken we de stekker er weer uit. Ja dan, dat, dat is, en dat gebeurt natuurlijk, op het sociale domein gebeurt dat best wel veel en in het verleden gebeurde dat misschien nog wel meer.”

Deze korte termijn investeringen en korte-termijn betrokkenheid van de overheid leidt tot regelmatige verschuivingen in doelstellingen en weinig focus. Dit wordt vaak genoemd als reden voor de lagere betrokkenheid van de private partners en voor hun voorzichtigheid om te investeren in innovaties met maatschappelijke impact waar de overheid medepartner is:

(P4R5) *“Een budget weet je, want dat is wel in het sociaal domein is dat denk ik wel een probleem dus daar moet je ook intern wel heel goed over hebben. Heel veel dingen lopen een bepaalde periode. Dus dan heb je een budget van 2 jaar, dat is ook weet je dus daar moet je het heel goed met je partners over hebben: ‘geloven we hier echt in’.”*

(P1R2) *“Dus industriebeleid lange termijn om eh... ook die investeringen te kunnen doen. Waarom investeren bedrijven niet? Vanwege gewoon risicofactoren als nu vindt de overheid het duurzaam als ik met biomassa wat doe, maar ja... over vier jaar zit er weer een ander kabinet en misschien zit de PVV daar wel in, en dan gelden er misschien ook wel weer andere regels. Dus eh... je vraagt aan de ene kant 400 miljoen te investeren; mag ik dan alsjeblieft voor de komende 10- 15 jaar weten dat je consistent bent op dit beleid? Ja, dat, dat... dat is een moeilijke zaak en in, in Duitsland is er veel meer consistent industriebeleid, wat... onafhankelijk van wat, welk kabinet er zit. Het zal wel een beetje impact hebben maar niet zoals in, in Nederland, we schieten alle kanten op.”*

Respondenten benoemen diverse factoren die samenhangen met de korte termijn visie van de overheid: in het Nederlandse systeem zijn er elke 4 jaar verkiezingen waarbij partijen voldoende stemmen willen halen; dit doen ze door hun partijpolitieke idealen na te streven en door te voeren, ook als dat een breuk is met beleid dat is ingezet. (P3R8) *“Ehh ja er zijn natuurlijk ehhh... Je hebt te maken met verkiezingen ineens, je hebt ineens een andere wethouder, er waait ineens een andere wind. Daar moet je....daar kan je geen rekening mee houden, maar dat kan dus wel gebeuren.”* (P1R8) *“tegelijkertijd moet je ook eerlijk zijn en dat een democratisch systeem zoals we dat hebben daar zijn politici er ook bij gebaat om zich te laten zien en te laten gelden Dus ze zullen ook altijd dingen aan de kaak willen stellen dus als ze dat op het ene terrein niet zoeken of vinden dan gaan dan gaan ze dat op een ander terrein doen. Ja dat is natuurlijk ..dat is een dilemma.”*

Ook het poldermodel dat samenhangt met het Nederlandse meer-partijenstelsel wordt vaak genoemd als barrière; het wordt door velen genoemd als oorzaak van weinig daadkrachtige beslissingen:: (P3R2): *De politiek in zichzelf is natuurlijk ook een belemmering omdat je ehh... in Nederland polderland ehh toch altijd wel een beetje op een compromis uitkomt en niet vaak kunt doorpakken met een echte disruptieve verandering dus daar spelen institutionele belangen en politieke belangen een rol.”* (P1R8) *“Nou ja je ziet het zelfs bij een kabinetsformatie terug. Er zijn genoeg pregnante dingen die je met elkaar wilt, maar als je elkaar gijzelt in ideologische belangen dan kom je in een loopgraaf oorlog en je schiet er niks mee op. Dat is in het groot wat daar gebeurt maar wat je net zo goed bij gemeente en bij provincies ziet.”*

Ook onder de ambtenaren zelf wordt onderkend dat het polderen leidt tot minder daadkracht. (P3R2) *“Nou, wat je in Nederland ziet is dus beiden smaken. Ehhh dus aan de ene kant die liberale opvatting, alle opdrachten in beginsel aanbesteden; aan de andere kant de ehh wat meer sociaaldemocratische opvatting van die sterke overheid. Nou en dan heb je een compromis ja we moeten PPS'en doen he, daar komt het ongeveer op neer. Maar dat staat haaks op beiden uitgangspunten dus het is altijd tobben.”*

Dit is een probleem dat vooral bij de circulaire innovaties veelvuldig genoemd wordt. (P1R2) *“Ehhh er zijn ehhh..... Dit land gaat toch een beetje soms ehhh zeg maar ehhh ja valt tussen wal en schip omdat het geen keuzes maakt en alle opties openhoudt en ehhh..... kijk zaken als ehhh bodem en vruchtbaarheid zijn heel belangrijk. Daar kun je niets,..... daar kun je geen compromissen sluiten.”*

Meerdere respondenten noemen het risico dat er voor bedrijven schuilt in dit gebrek aan lange termijn visie en van gebrek aan duidelijke keuzes: het leidt niet zelden tot falen van innovaties en zelfs tot faillissementen van bedrijven:

(P1R1) *"...wat je ziet is dat een overheid zegt na een aantal jaren 'dit hebben we nou lang genoeg gedaan, nou gaan we wat anders doen, iets nieuws. En dan maken ze het net niet af of niet af waardoor het feitelijk geen resultaat oplevert."* (P1R2) *"En sommigen zeggen ook gewoon: 'ik begin er niet aan, want ik weet niet,... nu vindt de overheid het duurzaam en de NGO die hebben het geaccepteerd maar over een week denken ze er anders over en dan heb ik hier Greenpeace voor de deur want dan is het opeens niet duurzaam. Dingen veranderen ook he... Dus er ontstaan opeens van die waves waarbij dingen aangepakt worden en men vindt dat maar ja...onvoorspelbaar en risicovol en dus..."* (P1R2) *"De overheid stelt gewoon vast dat je in elk product moet 20% eh ..eh.. recycle materiaal zitten. Dat schrijven we gewoon voor. Ja.. ehh.. maar, maar dan...dat...Dat hebben we met biobrandstoffen gedaan en dan vinden we opeens dat dat niet zo'n goed idee meer is, en dan wordt dat weer verlaten in Europa he....Ja... Daar kunnen bedrijven helemaal niet..... en dan vallen er heel veel bedrijven ook om."*

De hierboven beschreven belemmering van de lobby van de gevestigde partijen wordt eveneens gerelateerd aan de politiek: (P2R4) *"Nou, dan roepen ze heel erg 'wij kunnen niks doen als overheid'. Maar dat is helemaal niet waar: wet- en regelgeving bepaalt zoveel in innovatieland. Net als bij die Duitsers die dan op een gegeven moment zeggen 'nou de komende 10 jaar subsidiëren wij zonnepanelen'. En ze zijn nu de wereldleider in duurzame energie. Dat komt ergens vandaan. In Nederland zeiden we 'ja we hebben een hele mooie regeling en eh... doe maar een subsidieaanvraag en je hebt er binnen drie maanden een subsidie op'. Ja....dan zeggen ze niet 'o, maar dat is succesvol, dat rekken we op'. Nee je hebt geen kans meer. Dan heb je dus risico genomen om te investeren want dat moet dan voordat je subsidie krijgt. Dat zie je heel vaak. En vervolgens ga je bijna failliet omdat de overheid niet over de brug komt."*

In het algemeen wordt doorzettingsvermogen op politiek niveau hiermee benoemd als een kritische succesfactor: (P1R1) *"Je merkt ook dat zij en dat was echt wel een beetje moeilijk op een gegeven moment, dan komt er een nieuw buzzwoord hè, circulair in plaats van biobased onder het motto van 'we hebben nu wel lang genoeg aan biobased gewerkt', dat moet zijn eigen broek maar op gaan houden. En dat vind ik vaak te vroeg. Je moet ook een tijd lang doorgaan om dingen voor elkaar te krijgen."*

Bij alle innovaties en voorbeelden speelt deze barrière op de een of andere manier een rol. De oplossing wordt stevast bij iedereen gezocht in het buiten de politieke context laten van het project. Hierdoor loopt de verantwoordelijk wethouder niet het risico om op partijpolitieke gronden aangevallen te worden. Daarmee is deze barrière zeker een onderdeel van risico aversie. Het is echter dusdanig specifiek benoemd dat er een aparte categorie van gemaakt is. Deze is nieuw ten opzichte van de bestaande literatuur over risicoaversie bij de overheid.

4.2.5 Leiderschap

Het grootste nieuwe knelpunt dat door de respondenten genoemd wordt met betrekking tot de overheid is gebrek aan Leiderschap. Dit leidt tot een passiviteit bij overheid en haar partners, want (P3R3) *"De kracht van persoonlijk leiderschap is heel sterk."*

(P3R7) *"En dan ontstaat er -en dat merk ik nu ook waar ik kom- soort cultuur te zijn ontstaan -in ieder geval binnen het onderwijs en wat ik zie wellicht ook binnen andere overheidsonderdelen- als*

zijnde ach het is weer een ballon of een idee maar we gaan het toch niet tot het eind brengen. En die gedachte aan de voorkant is dodelijk."

De oorzaak hiervan wordt toegeschreven aan diverse factoren:

- gebrek aan initiatief (P2R2) *"....dat ze de durf niet hebben en de verantwoordelijkheid niet durven nemen om ehhe om innovaties te stimuleren en mogelijk te maken."*
- gebrek aan kennis (P2R5) *"Een operationeel probleem wat we heel vaak zien. Namelijk dat de verantwoordelijke mensen bij gemeente en provincie, deze problematiek helemaal niet scherp op het netvlies hebben", (P1R4) "De kennisassimilatie over technologie bij de overheid is heel beperkt. Maar dat meegenomen zijn vind ik wel iets waardevols" en "De meeste mensen in de ROMmen hebben geen, geen inhoudelijke kennis. En ook bij de overheden heb je maar heel weinig inhoudelijke kennis. Ze weten heel veel vaak wel wat van economie en dat soort dingen, maar ik zie er geen chemisch technoloog rondlopen....."*
- gebrek aan strategie (P2R5) *"Die die stip op de horizon..... ja ze hebben in de circulaire economie, ze hebben "50% aan grondstofverbruik moet circulair zijn over tien jaar" naja geen idee wat dat voorstelt, geen idee hoe.....! Dus dat is een idioot traject, helemaal niet goed doordacht." En (P2R1)*
- gebrek aan implementatiekracht: (P1R5) *"De overheid denkt teveel van projecthype naar de volgende. En dat komt door de politiek ook. Dat je zeg maar, dan heb je de pech dat het uit de belangstelling raakt en dan..... nou ja dan zie je ineens dat die en die wat anders gaat doen en anderen misschien ook. En ja, dan is het van: ja er komt een volgende die misschien daarmee verder gaat dan wel het dossier laat liggen en het raakt in het vergeetboek. Daarmee zie je dat het collectieve geheugen verdwijnt en ik heb dat heel veel gezien bij de overheid."*
- gebrek aan focus en kaderstellen *"Dus we hebben vijf miljoen en we willen een <NN>, maar we hebben geen idee wat die moet gaan doen. We hebben ook geen idee wat we daarmee willen."*
- gebrek aan focus op de innovatiedoelstellingen: (P3R1) *"De top van de ambtelijke organisatie doet het er maar bij; dat heeft ook met ego's te maken. Mensen denken van goh ik kan zoveel aan dus dit kan er ook nog wel bij. Waardoor mensen thema's aanraken, maar niet verder exploreren en ook niet verder verdiepen. Het heeft te maken met de diepte in de organisatie, dus op alle lagen, ja daar moet je toch wel ruim de tijd voor vrij maken wil je het ook ergens naartoe kunnen leiden."*

Ook hier wordt de korte-termijn visie van de overheid als knelpunt benoemd omdat het de oorzaak is van het gebrek aan kennis: (P1R5) *"De overheid denkt teveel van projecthype naar de volgende. En dat komt door de politiek ook. Dat je zeg maar, dan heb je de pech dat het uit de belangstelling raakt en dan..... nou ja dan zie je ineens dat die en die wat anders gaat doen en anderen misschien ook. En ja, dan is het van: ja er komt een volgende die misschien daarmee verder gaat dan wel het dossier laat liggen en het raakt in het vergeetboek. Daarmee zie je dat het collectieve geheugen verdwijnt en ik heb dat heel veel gezien bij de overheid."*

Het gebrek aan leiderschap hangt ook weer samen met gebrek aan keuzes durven maken en echt ergens voor staan, ook al maak je daar sommige partijen niet blij mee. Hiermee hangt het samen met de conflicterende belangen en de angst voor de (lobby van) de gevestigde partijen. Er wordt veel in beleidsplannen gezet of in tekst geuit, maar daden bij de woorden voegen is blijkbaar lastig: (P1R8) *"En bio-based trouwens zit tot nu eigenlijk de wind tegen want zolang fossielen prijzen laag blijven en we geen serieuze ETS beprijzing hebben, dus CO2 beprijzing. Want dat stelt*

niks voor. Vliegen is gewoon misdadig als je kijkt naar de CO2 beprijzing voor CO2 uitstoot. maar zolang die factoren nu nog relatief op rood staan voor bio-based ontwikkeling zo lang zal het in ieder geval heel lastig zijn om die zaak te ontwikkelen. je kan ze wel ontwikkelen maar dan is een business case rond krijgen een hele moeilijke. Dat kun je dan in niches maar nog niet in de grotere bulkmarkten."

Conclusies:

De barrières die in de literatuur benoemd zijn, komen allen voor en zijn herkenbaar, waarbij bureaucratie in de vorm van regelgeving, verkokering, besluitvorming het wint van risicoaversie. Dit kan te maken hebben met de wijze van selectie van respondenten: er zijn meer respondenten vanuit de overheid dan vanuit het bedrijfsleven. De respondenten vanuit het bedrijfsleven noemen risicoaversie wél als grootste belemmering: (P2R2) *"[....]ehh ik ik kan natuurlijk alleen maar vertellen wat ik heb ervaren de afgelopen jaren. Waar loop je nou tegenaan? Misschien zou je moeten beginnen met het woord DURF. Dan ben je al een heel end. [lacht] Zo! Samengevat."*

Binnen de barrière van regelgeving wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende functies binnen de overheden: handhavers en beleidsmedewerkers, waarbij het struikelblok bij de handhaving ligt. Zij spelen een eigen rol en drukken daarmee hun eigen stempel op de innovatiekracht, doordat zij de regels nauwgezet volgen en er nooit van afwijken. Andere ambtenaren die dat willen, doen dat wel.

De financiering door en bij de overheid wordt in de innovatiefase niet als te laag ervaren, maar de aanwezigheid van financiering in deze fase lijkt niet positief gerelateerd aan het succes van een innovatie. Dat geldt wel financiering bij implementatie: als die er is, komt de innovatie sneller op gang en is vaker succesvol. Ook de belemmeringen van de korte-termijn planningshorizonten van de financiering wordt herkend. Deze wordt door respondenten gerelateerd aan het democratisch stelsel van Nederland, met de korte termijn, het poldermodel, de politieke ideologieën. Ook lobbyclubs waardoor de overheid beïnvloed wordt, met als resultaat conflicterende belangen waardoor keuzes soms niet gemaakt worden en soms maar halfslachtig worden doorgevoerd, zijn een belangrijke barrière voor de innovatiekracht binnen de PPS.

Als we de cases vergelijken op 'moment van financieren' en 'succes/innovatiekracht' dan zijn deze factoren positief aan elkaar gerelateerd: het succes is in de case van PPS 4 het grootst en dat is de enige case waar heel bewust niet gesubsidieerd wordt 'aan de voorkant' maar pas bij implementatie. Hier is wel de uitdaging weer om de innovatie vervolgens te borgen, hetgeen ook weer samenhangt met financiën: de impact is inmiddels echter zo groot dat de private partijen bereid zijn de financiering voort te zetten.

Daar waar het de politiek en 'de overheid' een leiderschap ontbreekt, zijn de successen te danken aan individuele ambtenaren die wel dat leiderschap vertonen. Zij worden zonder uitzondering beschreven als daadkrachtig, visionair en moedig: "vrouw met ballen", "missionaris", "geen bestuursdenker", "doorduer" zijn de termen die gebruikt worden.

(P2R2) "Nou dat is een vrouw met ballen.....Ehm... ja het heeft met elkaar te maken denk ik. Kijk je kunt,.... ik ken ook wethouders met visie zonder ballen. En dan heb je eigenlijk eigenlijk is dat ook geen visie meer. Dan is dat ook een makkelijk praatje, denk ik dan maar. Als je echt visie hebt, dan heb je ook ballen om hem uit te voeren. Dus dat kan je ook zeggen visie, maar ik denk dat het

meer is gewoon eh... het lef om ergens voor te gaan staan. Dit wil ik wel..... - om keuzes te maken - dit wil ik wel, dit wil ik niet."

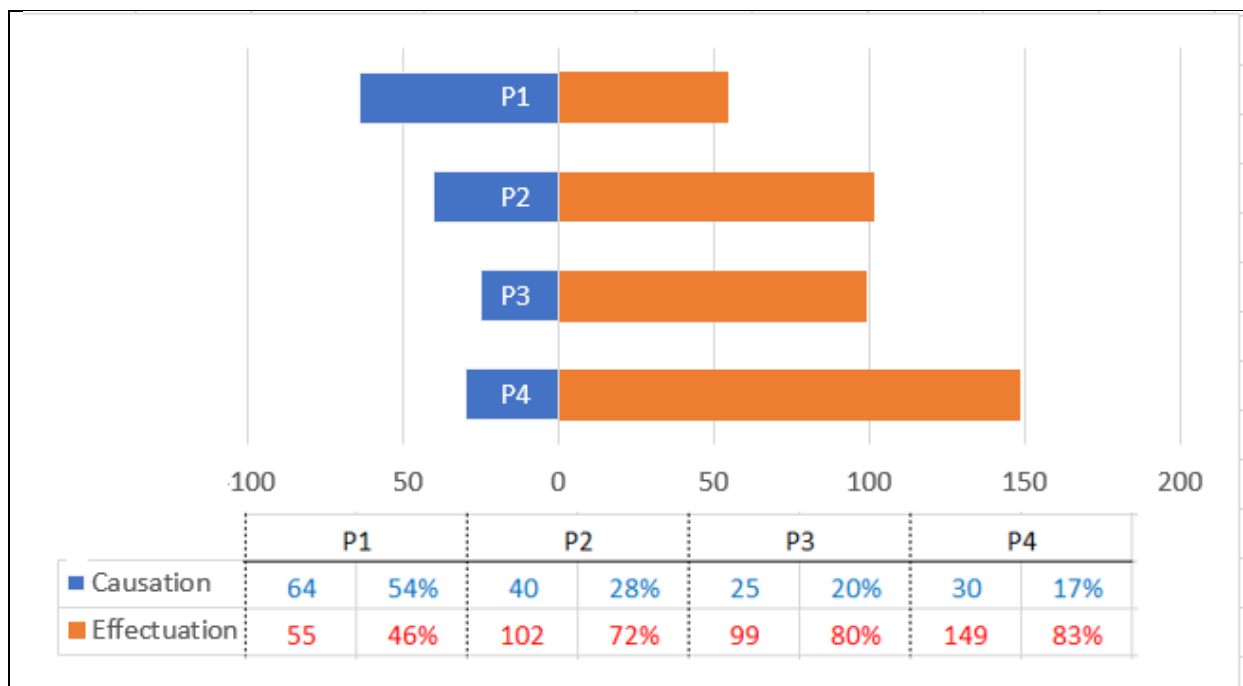
4.3 Effectual mindset versus causale mindset

In het kader van de vraagstelling zijn op het gebied van effectuation twee dingen getoetst: ten eerste de effectual mindset van de respondenten, die gemeten wordt op basis van alles wat ze vertellen, inclusief voorbeelden uit vroegere projecten en werkzaamheden. Ten tweede is gekeken naar de toepassing van effectuation in de PPS die onderdeel is van het onderzoek. De gebruikte codes zijn gebaseerd op de theorie over Effectuation en gebaseerd op de vijf principes: Bird-in-Hand, Affordable Loss, Crazy Quilt, Lemonade en Pilot-in-the plane. Het coderingsschema is opgenomen in bijlage 3.

De interviews zijn gehouden aan de hand van het besluitvormingsproces in de PPS en gebaseerd op de principes van Effectuation. Deze principes zijn gebruikt voor de topic list om het interview een semigestructureerd karakter te geven met ruimte voor aanvullingen en verdiepingen die per persoon verschilden. De topiclijst is opgenomen in bijlage 3.

Bevindingen:

De aantallen keren dat er codes werden toegekend voor principes van Causation en Effectuation in de transcripten van de respondenten zijn in onderstaande tabel voor alle respondenten in elke PPS bij elkaar opgeteld:



Figuur 4: Totaal aantal codes causale en effectual mindset per PPS absoluut en procentueel

Uit de coderingen blijkt dat in PPS 1 de causale mindset overheerst en in PPS 4 de effectual mindset het meest aanwezig is.

Om in te zoomen op de mindset per persoon in een PPS zijn per respondent de codes die zijn toegekend aan causation en effectuation opgeteld en procentueel ten opzichte van elkaar in een tabel gezet. Dit levert dat het volgende beeld op; de overheersende mindset is grijs gearceerd:

	Causal mindset	Effectual mindset
P1		
bedrijf		
R2	8%	92%
R4	72%	28%
onderwijs		
R3	67%	33%
overheid		
R1	71%	29%
R5	63%	38%
R6	50%	50%
R7	33%	67%
R8	33%	67%
P2		
bedrijf		
R2	33%	67%
R3	25%	75%
onderwijs		
R4	18%	82%
overheid		
R1	14%	86%
R5	75%	25%
R6	9%	91%
P3		
bedrijf		
R5	13%	88%
R6		
onderwijs		
R2	50%	50%
R7	4%	96%
overheid		
R1	13%	88%
R3	60%	40%
R4	18%	82%
R8	20%	80%
P4		
bedrijf		
R4	3%	97%
R5	29%	71%
R7	14%	86%
overheid		
R1	7%	93%
R2	0%	100%
R3	35%	65%
welzijn		
R6	38%	63%
R8	50%	50%

Tabel 8: causale en effectual mindset per respondent in PPS, aantallen codes in %

In PPS 1 hebben 5 van de 8 een overwegend causale mindset, oftewel 62,5 %. In PPS 2 heeft 1 van de 6 een overwegend causale mindset, oftewel 16,7 %. In PPS 3 hebben 1 van de 8 een overwegend causale mindset, oftewel 12,5 %. Zowel in PPS 2 als in PPS 3 zijn deelnemers met een overwegend causale mindset deelnemers behorend tot de overheid. In PPS 4 heeft niemand een overwegend causale mindset. Behalve PPS4 heeft elke PPS dus zowel deelnemers met overwegend effectual mindset als deelnemers met overwegend causale mindset.

4.3.1 Effectual principles

In de transcripten zijn de codes voor Causation en Effectuation gebaseerd op de principes die eronder vallen (Zie codeschema, bijlage 1). Woorden, zinnen, tekstdelen zijn steeds gecodeerd als ze verwijzen naar de toepassing van een van de principes. Naast de totale aantallen codes toegekend aan Causation en Effectuation kunnen per PPS dan ook de keren dat een bepaald principe genoemd en gecodeerd is, opgeteld worden. Dit is aangegeven in onderstaande tabel, waarbij ook de procentuele verdeling is opgenomen.

	P1		P2		P3		P4	
Causation	64	54%	40	28%	25	20%	30	17%
PreSetGoals	23	19%	5	4%	3	2%	7	4%
ExpectedReturn	13	11%	2	1%	3	2%	4	2%
CompetitiveAnalysis	14	12%	0	0%	3	2%	2	1%
AvoidingSurprises	9	8%	18	13%	11	9%	12	7%
InevitableTrends	5	4%	15	11%	5	4%	5	3%
Effectuation	55	46%	102	72%	99	80%	149	83%
BIH	8	7%	13	9%	10	8%	22	12%
AffordableLoss	6	5%	10	7%	8	6%	18	10%
CrazyQuilt	24	20%	28	20%	29	23%	42	23%
Lemonade	6	5%	20	14%	26	21%	29	16%
PilotInPlane	11	9%	31	22%	26	21%	38	21%

Tabel 9: Aantallen codes per PPS per principe van causation en effectuation, absoluut en procentueel

Keuze voor aanvulling met kartrekker en beslisser (uit overheid)

In de loop van het onderzoek werd steeds duidelijker dat de invloed van de kartrekker en de beslisser in deze PPSen belangrijk is. De kartrekker is in deze gevallen de projectleider die de PPS als totaal project leidt en/of de (grootste) projecten van de PPS aanstuurt. De beslisser is de persoon in de ambtelijke of politieke top die eindverantwoordelijk is voor de PPS, verantwoordelijk gehouden wordt voor de resultaten en de risico's en die de eindbeslissingen neemt met betrekking tot wat er wel en niet gedaan wordt. Deze zijn in alle gevallen afkomstig uit de overheid en zijn bepalend voor het verloop van het proces in de PPS. Immers in de hiërarchische overheidsomgeving is het topmanagement bepalend voor wat er gebeurt. Veel respondenten onderschrijven deze invloed, met name in de context van de ruimte die medewerkers al dan/niet voelen. (P4R1): *“Dus je hebt mensen nodig zoals wij die mekaar versterken maar als je dat niet hebt en je komt iemand tegen die dan heel blauw is en alleen maar op regels en procedures en processen en risico's gaat hangen dan komen wij er ook niet meer doorheen[...] het zit wel echt, het zit echt het begint volgens mij met allemaal persoonlijkheden in hiërarchie die mekaar ook allemaal dekken, die ook zeggen we willen het. En als eentje zegt nee, dan kan je het shaken.”*

Daarmee is het belang en de invloed van de mindset (en de oriëntatie) van deze personen groot: zij spelen een bepalende rol. In case 6, waar een innovatieve cultuur is gecreëerd en die als toets-casus is geïnterviewd, wordt het volgende gesteld:

(P6R1) *“Zou je ook innovatie kunnen creëren zonder deze nieuwe manier van werken?”*

Ja ik denk dat het wel kan. Maar dan ligt het aan hoe de top in elkaar zit. De wethouder, de gemeentesecretaris moet dan zo in elkaar zitten en zo willen werken.”

Om in te zoomen op de causale of effectual mindset van de kartrekker en de beslisser, is per kartrekker en beslisser het aantal codes dat is toegekend aan de onderliggende principes opgeteld en procentueel ten opzichte van elkaar berekend. Daarmee kan de verhouding tussen causale en effectual mindset worden bepaald.

Daarbij worden de volgende dingen geconstateerd:

	Beslisser P1R1	Kartrekker P1R5	Beslisser P2R6	Kartrekker P2R1	Beslisser P3R1	Kartrekker P3R8	Beslisser P4R1	Kartrekker P4R2
<i>Causation</i>	71%	65%	8%	17%	12%	22%	6%	0%
<i>Effectuation</i>	29%	35%	92%	83%	88%	78%	94%	100%
<i>Causation_PreSetGoals</i>	57%	20%	0%	4%	0%	3%	0%	0%
<i>Effectuation_BIH</i>	0%	5%	16%	0%	18%	13%	3%	13%
<i>Causation_ExpectedReturn</i>	0%	15%	0%	0%	0%	6%	0%	0%
<i>Effectuation_AffordableLoss</i>	0%	10%	12%	4%	0%	13%	6%	25%
<i>Causation_CompetitiveAnalysis</i>	15%	15%	0%	0%	0%	3%	0%	0%
<i>Effectuation_CrazyQuilt</i>	14%	5%	36%	30%	47%	28%	27%	33%
<i>Causation_AvoidingSurprises</i>	0%	10%	8%	0%	12%	6%	6%	0%
<i>Effectuation_Lemonade</i>	0%	10%	16%	17%	6%	9%	30%	8%
<i>Causation_InevitableTrends</i>	0%	5%	0%	13%	0%	3%	0%	0%
<i>Effectuation_PilotInPlane</i>	14%	5%	12%	30%	18%	16%	27%	21%

Tabel 10 causation en effectuation principes uitgelicht bij de kartrekker en beslisser in PPS

In PPS 1 waar de beslisser en kartrekker een primair causale mindset hebben (zie tabel 10), uit dit zich vooral in het vasthouden aan vooropgezette doelen: er is een plan en een vastomlijnd doel, waar partners bij gezocht worden. Hier wordt dan ook het Crazy Quilt principe bijna niet gehanteerd. In tegendeel: er wordt in de berekening rekening gehouden met concurrenten – competitive analysis. Heel opvallend is ook de lage score op het Lemonade principe: er is hier geen ruimte om af te wijken van het plan, risico's worden vooraf zoveel mogelijk in kaart gebracht om tegenslagen te voorkomen. Ook dit uit zich in uitgebreide planvorming en pagina's-lange business cases.

In de andere PPSen wordt het principe van crazy quilt wel veel toegepast.

Dat is enerzijds logisch, want een PPS is een samenwerkingsverband dat niet wordt opgelegd vanuit een aanbesteding maar ontstaat uit partijen die zich spontaan aansluiten op basis van de doelstelling. De partners sluiten zich spontaan aan of treden spontaan uit, er is geen bewust aangewezen partner en partners brengen middelen en doelstellingen in:

(P4R2) "Dus ze hebben echt met maatschappelijke organisaties om de tafel gezeten waarbij de gemeente een stap terug heeft gedaan en gezegd 'nou de innovatie willen we graag door jullie laten aanjagen [...]' Je ziet ook dat er verschuivingen zijn naar gelang er andere partijen bij komen."

(P2R1) "Als je geen zin hebt om mee te doen, even goede vrienden, doe je niet mee... en dat is als je het vergelijkt met andere samenwerkingsverbanden, daar zitten altijd een soort verplichtingen aan. En dat is er niet." (P4R1): "Ja er zijn ook wat partijen die zich teruggetrokken hebben omdat ze uiteindelijk dachten we hebben ons wel ingezet maar het levert ons toch te weinig eh... eh... klanten op."

In de PPSen 2, 3 en 4 wordt door de gezamenlijke partners gewerkt aan de propositie, stapsgewijze planvorming. (P4R2) "We willen het wel, maar we willen het op onze manier. Dus toen is er ook wel weer gezocht naar een oplossing van hoe het dan op de manier van <hen> passend gemaakt kon worden. Dus er is wel iedere keer die stapjes gemaakt. Dus het is niet zoals we het van tevoren bedacht hebben, maar een nieuwe variant."

Dit gebeurt door te starten vanuit wat men al kan en weet (Bird-in-Hand) waardoor er snel concrete resultaten zijn. De snelle concrete resultaten geven energie. Dit vergroot de motivatie: (P2R1) *“Dat we gewoon echt dingen doen en dat al die mensen door dat **doen** ook heel veel energie eh... erop hebben zitten. Dus niemand heeft zin in lang vergaderen en eindeloos ouwehoeren en zo. Iedereen heeft zijn energie zitten op een resultaat bereiken. Dat is het eigenlijk, dat je toewerkt naar een bepaald resultaat en niet naar een, een stuk of een visie of een papiertje of een Ook ambtenaren worden daar heel blij van.”* (P3R8) *“Gaandeweg van alles gecreëerd. Uiteindelijk is er wel zeg maar die die visie eh op eh ja op die drie onderdelen zeg maar ontstaan maar volgens mij is dat ontstaan doordat wij allerlei elementen zeg maar zijn gaan doen met elkaar.”*

In PPS4 is het crazy quilt principe het meest duidelijk: hier wordt duidelijk aangegeven dat er geen subsidie geldt aan de voorkant en dat er partners gezocht worden die binnen de kaders van de overheid de visie zelf mogen invullen met een eigen plan. De investering om tot een concreet doel en tot een plan te komen ligt bij de bedrijven en organisaties zelf en zij moeten hun kennis en kunde inbrengen om op basis daarvan in gezamenlijkheid tot een invulling van de meegegeven visie te komen. Het pre-commitment van de partners is hierdoor groot. (P4R7) *“daar... dat kader is wel gesteld door de gemeente van eh een investering in het plan vanuit jullie eigen uren dat mag niet vergoed worden.”* Een juiste rol van de overheid op het juiste moment versterkt de mindset en aanpak blijkbaar, omdat de juiste partners worden aangetrokken.

Er wordt ook door sommige respondenten een link gelegd tussen Crazy Quilt en Affordable loss: het feit dat men in een partnerschap met andere organisaties opereert, maakt het makkelijker om te bepalen welke risico's aanvaardbaar zijn. (P2R6) *“Ik wist dat het gevoelig lag en dat het risicovol was. Maar ik heb gekeken naar de partners en omdat een aantal boeren meededen gaf mij dat vertrouwen dat we in de praktijk konden gaan testen. En ik vond dat we dat gewoon moesten gaan doen.”*

Wanneer we dit principe buiten beschouwing laten en het tweede prevalerende principe bekijken, zit er verschil tussen de respondenten.

Uit de aantallen coderingen blijkt dat overal het pilot-in-the-plane sterk aanwezig is. Uiteindelijk gaan de effectual denkers en vooral de beslissers, die als effectual promotors kunnen optreden (Blekman, 2011) vooral uit van de mening dat 'het altijd kan'. Zij zijn echte “pilots-in-the-plane”: alles kan, als je maar de moeite wil doen om ervoor te gaan. De toekomst kun je maken. Volgens hen start een succesvolle innovatie met denken in mogelijkheden 'Van NEE naar JA', ruimte zoeken waar dingen wel kunnen, en vervolgens via trial en error (experimentation) dingen uitproberen.

(P2R1) *“Zeg ik elke keer: ‘innovatie is onderzoek of iets kan. Je weet helemaal niet of het kan, want het is nog nooit uitgeprobeerd, dus hoe kan je dat dan zeggen dat het niet kan’. Dat is toch flauwekul.”*

(P2R1) *“we gaan niet praten om het praten. We hebben ook geen vergaderingen meer. Er worden ook geen besluiten meer genomen. Heerlijk vind ik dat trouwens en ehhh.... we doen vooral..... het gaat vooral om die projecten draaien.”*

(P4R1) *“Want die zegt.....in de eerste instantie zat zij op de koers van ‘nee dit kan niet’. Nou dan kan je blijven zeggen ‘Nee’, maar je kan ook denken waar zoek ik ‘Ja’. Nou dat is volgens mij echt de rode draad.....”*

In PPS 2 en 3 komt uit de aantallen coderingen het Bird-in-Hand principe vaak naar voren. Bird-in-hand is lastig vanuit de overheid: ze starten projecten op vanuit beleidsdoelstellingen maar vaak niet gebaseerd op eigen kennis en mogelijkheden. Om die reden trekken ze partners aan die zorgvuldig zijn uitgezocht en die wel weten hoe de vork in de steel zit (Blekman, 2011). Uit de interviews blijkt dat dit tot twee knelpunten leidt:

- De kennispartners worden meestal aangewezen en vervolgens betaald of gesubsidieerd voor hun inzet. Daarmee zijn het niet de ondernemende mensen die binnengehaald

worden, maar vaak causaal denken, rationele deskundigen. Hiermee wordt het ondernemerschap in de PPS niet bevorderd.

- In de rationele overheid met aanbestedingsregels en vaste processen is dit een proces dat vaak causaal verloopt. Iets starten met de mensen die men kent en op basis van een aantal hypothesen die dan getest worden, wordt daarmee bijna onmogelijk gemaakt.

Door omdenken maken de beslissers dit alsnog mogelijk: wanneer de samenwerking niet in de regels past, plaatsen ze het volledig buiten de overheid, zodat de regels niet gevolgd hoeven te worden. Het Crazy Quilt principe van Effectuation helpt hierbij: het zorgt voor de sociale context die nodig is om dingen te laten ontstaan. De rol van de overheid wanneer die op moment van implementatie pas optreedt als financier of klant (inkoopt), haalt ook regels weg, omdat er aan de voorkant ruimte ontstaat:

(P3R1): "Ah nee, prima ga maar allemaal bij elkaar, ga maar de regie voeren. En dat geeft spanning, ik moet erom lachen want dan zitten hier mensen van 'ja, maar dan ga je toch aanbesteden?' Ik zeg 'ik ga helemaal niks aanbesteden'. Ja, maar er zijn toch regels, want je gaat.....' 'Ik ga helemaal niks' zeg ik dan. <Dat bedrijf> zegt tegen me 'ik wil dat voor je doen', die vraagt mij niet om geld. Ik hoef ook geen toestemming te geven. Die mag een vergunning aanvragen om iets in de stad te doen, een straat open te breken of noem maar op. Maar die wil tóch dat ik het ga regelen. Dat ik het ga regisseren."

(P4R1) "Hier werkt het alleen al zo dat je niet zomaar ruimte kan gaan toevoegen aan het onderwijs, want er staan scholen leeg dus je krijgt een precedent als je dat met die school doet, dan wil een andere school ook ruimte, dus allemaal nee, dit kan niet, dit kan niet, maar ja dan kan je zeggen we accepteren dat het niet kan of we gaan toch kijken waar kan het wél want het idee, het maatschappelijk effect dat we willen bereiken dat is veel groter dan dat je meteen zit op 'nee'. Maar ja, dat ... en dat kost dan weer uren... [lacht] Nou we zullen best nog een heleboel hobbels tegenkomen maar ik denk dat uiteindelijk de politiek kan zeggen eh... het is ook wel zo dat wat ik probeer is eigenlijk nu, dat het onderwijs eigenlijk eh... straks toch probleem eigenaar wordt. Dat is wel een lastige omdat zij geen recht hebben op die ruimte maar als zij zelf er geld insteken dan kunnen wij als politiek als omstanders niet zeggen dat mag niet. Dus dat is een beetje de weg die we nu gaan bewandelen en dan gaan we aan de achterkant kijken die activiteiten die daar plaatsvinden die zijn sociaal en dáár kunnen wij als gemeente natuurlijk wél subsidie op geven."

Om deze rol zo te pakken, wordt weer de motivatie genoemd als kritische succesfactor (we gaan toch kijken waar kan het wél)

Dit is een manier waarop tegenslagen omgebogen worden en is één van de manieren waarop door de overheidsdeelnemers het principe van Lemonade wordt ingezet. Vooral de beslissers in PPS 2 en PPS 4 hebben dit principe hoog in hun effectual mindset.

(P2R1) "We hebben meerdere tegenslagen gehad tussentijds en dan elke keer gaandeweg opgelost." (P2R1) "En de manier waarop het nu gebeurt, is niet helemaal duurzaam want de mest moet van het land af en dan weer op het land worden teruggebracht. Dat kan dus niet anders. Eigenlijk heel stom. Is niet duurzaam, maar dat moet van de mestwetgeving. Dus dat doen we dus maar. Dus we gaan nu... <NN> wordt nu niet op het land gemaakt - want dat kan -, maar het wordt nu ergens in een depot gemaakt. En dat is dus volgens mij nu de oplossing die ze gevonden hebben met toestemming van EZ."

(P4R1): "Toen heb ik op een gegeven moment gezegd het kan mij niets schelen anders schrijf ik het zelf, dan breng ik het zelf in B&W maar het voorstel gaat er gewoon doorheen".

Dit omgaan met tegenslagen vraagt veel doorzettingsvermogen; de respondenten geven aan dat het begint met denken in termen 'hoe kan het wel' en dat het vervolgens een kwestie is van volhouden: *(P5R4): "En als je dan een keer door heilige huisjes heen moet of door politieke barrières of ambtelijke barrières dan ga je daarvoor." (P2R5) "Ik ken ook voorbeelden wat ik met verbazing heb gezien van die enorme bevlogen ambtenaren eigenlijk nog met een hele specifieke politieke visie die dingen gedaan hebben waarvan ik denk nou ik vind het waanzin ik snap niet dat ze het voor elkaar krijgen, maar die ambtenaren die hebben dan een grotere overtuigingskracht en*

die weten hun netwerk te mobiliseren en zodanig dat er dingen gebeuren dat je denkt hoe is het mogelijk.” (P2R6) “En toen heb ik gebeld met EZ en I&M en heb ik net zolang gebeld totdat ik de juiste persoon te pakken had die daarover ging. En toen hebben ze uiteindelijk toch allemaal mee gewerkt aan een pilot. Ik heb een maand lang net zo lang gezanikt totdat ik iedereen had overtuigd.”

Bij PPS 4 zien we ook het Affordable loss principe terug, vooral de kartrekker benoemt dit vaak: (P4R5) *maar je gaat al die woning onttrekken daarvoor?* [red: vraag van wethouder aan kartrekker]. *Ja, ja dat gaan we doen ja’. Ja, is dat erg dan? Dan bouwen we er toch wat meer of we verkopen er misschien 1, wat is daar erg aan? Weet je het is, het zou veel erger zijn als we voor tonnen een ruimte gaan realiseren en daarna denken ja dit wordt niks.”* (P2R1) *Nee, moet je gewoon doen. En dat kan ook misgaan. Dat zeg ik dan ook wel tegen mijn wethouder. Ik hoef me daar eerlijk gezegd ook niet over te verdedigen of zo. Maar dat zeg ik ook vaak tegen mensen: “joh dan moet je dat zeggen”. Van het kan ook misgaan. Inderdaad.”* (P4R2): *“Dus we hebben gewoon een aantal punten dat we denken dat gaan we er in ieder geval mee bereiken, dus wat is het verlies?”*

4.4 Betekenisgeving

4.4.1 Oriëntaties

Om tot een inzicht in de oriëntaties te komen zijn de antwoorden van de respondenten op het oriëntatiespel opgeteld bij de resultaten uit de coderingen van de tekstfragmenten. De coderingen zijn gedaan aan de hand van de theorie uit de boeken van Van Dinten en Schouten; hieruit zijn beschrijvingen van kenmerken van de oriëntaties omgezet naar codes, voor zowel positieve als negatieve kenmerken (het coderingsschema is opgenomen onder bijlage 1).

Per respondent is de oriëntatiemix van zijn/haar twee meest dominante oriëntaties gedefinieerd. Onderstaande tabel geeft de resultaten van de gecombineerde analyse op basis van zowel het oriëntatiespel als de coderingen uit de tekst.

Oriëntatie mix (#)	P1		Oriëntatie mix (#)	P2	
	Oriëntatie 1	Oriëntatie 2		Oriëntatie 1	Oriëntatie 2
1	Open Oriëntatie	Sociale Oriëntatie	1	Open Oriëntatie	Sociale Oriëntatie
2	Open Oriëntatie	Zelfreferentiele oriëntatie	2	Open Oriëntatie	Sociale Oriëntatie
3	Open Oriëntatie	Zelfreferentiele oriëntatie	3	Open Oriëntatie	Zelfreferentiele oriëntatie
4	Rationele Oriëntatie	Open Oriëntatie	4	Sociale Oriëntatie	Rationele Oriëntatie
5	Rationele Oriëntatie	Open Oriëntatie	5	Sociale Oriëntatie	Rationele Oriëntatie
6	Rationele Oriëntatie	Sociale Oriëntatie	6	Zelfreferentiele oriëntatie	Open Oriëntatie
7	Sociale Oriëntatie	Open Oriëntatie			
8	Zelfreferentiele oriëntatie	Sociale Oriëntatie			
Aantal oriëntatiemixen: 6			Aantal oriëntatiemixen: 4		
Aantal respondenten: 8			Aantal respondenten: 6		
Oriëntatie mix (#)	P3		Oriëntatie mix (#)	P4	
	Oriëntatie 1	Oriëntatie 2		Oriëntatie 1	Oriëntatie 2
1	Open Oriëntatie	Sociale Oriëntatie	1	Open Oriëntatie	Sociale Oriëntatie
2	Open Oriëntatie	Sociale Oriëntatie	2	Open Oriëntatie	Sociale Oriëntatie
3	Rationele Oriëntatie	Open Oriëntatie	3	Sociale Oriëntatie	Rationele Oriëntatie
4	Rationele Oriëntatie	Sociale Oriëntatie	4	Sociale Oriëntatie	Rationele Oriëntatie
5	Sociale Oriëntatie	Open Oriëntatie	5	Sociale Oriëntatie	Open Oriëntatie
6	Sociale Oriëntatie	Zelfreferentiele oriëntatie	6	Sociale Oriëntatie	Zelfreferentiele oriëntatie
7	Sociale Oriëntatie	Zelfreferentiele oriëntatie	7	Sociale Oriëntatie	Zelfreferentiele oriëntatie
8	Zelfreferentiele oriëntatie	Sociale Oriëntatie	8	Zelfreferentiele oriëntatie	Sociale Oriëntatie
Aantal oriëntatiemixen: 6			Aantal oriëntatiemixen: 5		
Aantal respondenten: 8			Aantal respondenten: 8		

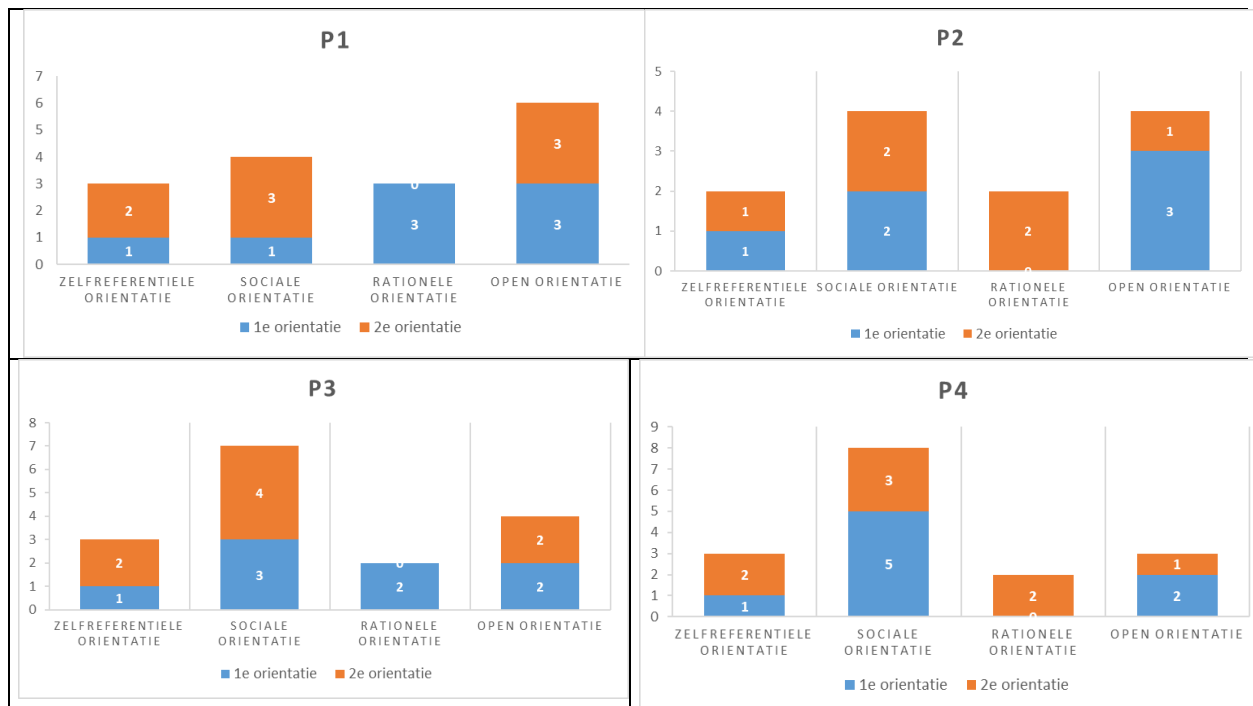
Tabel 11 oriëntatiemix per respondent (volledig geanonimiseerd)

Uit de tabel blijkt dat in alle PPSen de oriëntatiemixen van de diverse deelnemers verschillend is. In elke PPS zijn alle oriëntaties aanwezig.

Wanneer er alleen naar de dominante oriëntatie gekeken wordt zijn bij PPS 1 en PPS 3 ook alle vier de oriëntaties vertegenwoordigd; bij PPS 2 en 4 zijn drie van de vier oriëntaties aanwezig.

In PPS 1 zijn er 6 verschillende oriëntatiemixen (kolom oriëntatiemix #) bij in totaal 8 respondenten. In PPS 2 4 verschillende oriëntatiemixen bij 6 respondenten. In PPS 3 6 verschillende oriëntatiemixen bij in totaal 8 respondenten en bij PPS 4 4 verschillende oriëntatiemixen bij 8 respondenten.

In onderstaande tabel staan de oriëntatiemixen van de 2 dominante oriëntaties van *alle* respondenten per PPS.



Figuur 5 Oriëntaties per PPS van alle respondenten opgeteld

Hieruit blijkt:

- PPS 1 heeft naar verhouding de meeste open oriëntaties
- PPS 2 heeft naar verhouding de meeste sociale oriëntaties
- PPS 3 heeft naar verhouding de meeste sociale oriëntaties
- PPS 4 is de enige waar geen rationele oriëntatie als dominante oriëntatie aanwezig is
- PPS 4 heeft de naar verhouding de meeste sociale oriëntaties

Uit de theorie volgt dat externe oriëntaties gewenst zijn voor innovatie en vernieuwing. Externe oriëntaties zijn, zoals beschreven in hoofdstuk 2, sociale en open oriëntaties. Mensen hebben oriëntatiemixen, wat een combinatie is van de twee dominante oriëntaties. Om te bepalen of uit deze data ook volgt dat met name externe oriëntaties in de oriëntatiemix van de deelnemers in een PPS bijdraagt aan het succes van die PPS, is het percentage externe oriëntaties in de oriëntatiemix ten opzichte van het totale aantal oriëntaties in de mix (=het aantal respondenten x 2 oriëntaties per respondent) berekend.

Het aantal externe oriëntaties van de oriëntatiemixen van *alle deelnemers* per PPS is als volgt:

	Aantal respondenten	# Externe oriëntaties in oriëntatie-mix	Totaal aantal oriëntaties in oriëntatiemix in PPS	% externe oriëntaties tov totaal
PPS 1	8	10	16	62,5 %
PPS 2	6	8	12	66,7 %
PPS 3	8	11	16	68,7 %
PPS 4	8	11	16	68,7 %

Tabel 12: percentage externe oriëntaties tov totaal in de oriëntatiemix van alle respondenten per PPS

Deze aantallen liggen heel dicht bij elkaar. Er zijn tussen de PPSen geen verschil in percentage externe oriëntaties in de oriëntatiemix van de deelnemers.

Zoals in paragraaf 4.3.1 beschreven is het interessant om nog verder in te zoomen en te kijken naar de oriëntaties bij de beslissers en kartrekkers die vanuit de overheid het project leiden en de beslissingen nemen. Immers in deze PPSen is de overheid de initiatiefnemer en aanjager.

In de volgende tabel staan de oriëntaties van de kartrekkers en de beslissers per PPS: het vakje dat is gearceerd is de eerste, dominante oriëntatie. De tweede oriëntatie staat tussen haakjes achter het respondentnummer.

	P1		P2		P3		P4	
	Kartrekker	beslisser	Kartrekker	beslisser	Kartrekker	beslisser	Kartrekker	beslisser
Open				R6 (soc)		R1 (soc)	R2 (soc)	
Sociaal					R8 (zelf)			R1 (zelf)
Zelfreferent.			R1 (open)					
Rationeel	R5 (soc)	R1 (open)						

Tabel 13: Oriëntaties kartrekker en beslisser per PPS

Onderstaand zijn constatering en citaten van respondenten behorend bij deze oriëntaties:

Ad.1. In case 1 zien we een kartrekker en een beslisser die beide als dominante oriëntatie de rationele oriëntatie hebben. Beiden hebben een sterk ontwikkeld analytisch vermogen en hanteren modellen voor van alles en nog wat. Ze gebruiken kennis als meetlat om de relatie met de anderen te duiden (P1R1) *“Toen hebben we uiteindelijk gezegd wil je dit ooit kunnen sturen dan hebben we tenminste 1 persoon nodig in het bedrijf die ook echt op equal entry niveau kan praten met degene aan wie je het hebt uitbesteed”*. Ze denken en spreken in definities en in inhoud en besteden zowel in het gesprek als in hun werk in de PPS veel tijd aan uitleggen en verantwoorden (P1R5) *“En financieel: dan ga je dit waarderen en dat waarderen en dat waarderen en dat waarderen, daar zitten ongelooflijk grote rekenmodellen achter en in dat stadium zijn we nu beland dat we de hele business case rond hebben....”* Hun focus ligt op het doel, er is één concreet doel waar ze systematisch naartoe werken en waar ze niet van afwijken. De PPS functioneert, maar is minder succesvol dan de kartrekker en beslisser zelf vinden. Wat er gerealiseerd is is bekendheid, imago en veel businessplannen en een business case. Door anderen wordt het succes in twijfel getrokken juist sinds deze structuur er in is ingebracht (P1R3) *“...dat er nu een zeskoppig bestuur is die vooral budget opeet, waarvan ik denk ‘dat budget kun je ook inhoudelijk besteden aan trajecten’”*. Zelf is de beslisser ervan overtuigd dat deze lineaire oorzaak-gevolg vorm de enige juiste is. De spontane wijze van het begin waarin dingen ontstonden door enthousiaste partners wordt door hem benoemd als ‘pionieren’ en niet-professioneel.

Kortom: er wordt veel tijd besteed aan het vastleggen van beleid en er worden veel stukken geproduceerd. Feit is dat de projecten die beoogd zijn al zeven jaar in opbouw zijn, maar dat er nog geen concrete resultaten zijn. De doorlooptijd is dus lang.

Ad.2. In case 2 zien we een kartrekker met als dominante oriëntatie de zelfreferentiële oriëntatie in combinatie met de open oriëntatie. De beslisser heeft een open-sociale oriëntatie. De kartrekker handelt duidelijk vanuit een drijfveer: het ondersteunen van ondernemers. In alle antwoorden spreekt hij uit dat hij vindt dat de ondernemers het belangrijkste zijn, de ruggengraat van de samenleving en dat alles om hen zou moeten draaien (P2R1) *“Ik vind het gewoon onze taak om ze te helpen en zeker ook omdat we ze zo ontzettend in de weg zitten.”* Hij is voortdurend bezig in wisselwerking met zijn omgeving: pakt signalen op en legt verbindingen *“Dat is elkaar kennen. Dat is persoonlijk. Dat is een klik hebben”*. Het netwerk is groot en wordt vooral ingezet om het doel te bereiken. Verantwoording is ondergeschikt: *“straks zal ook gevraagd worden ‘wat zijn dan je resultaten? Nou dat soort dingen kan ik dan niet meer noemen.”* Vooral het doorzettingsvermogen is enorm en gericht op de benoemde drijfveer: alles wordt daarvoor ingezet.

De PPS is succesvol in die zin dat er veel ruimte wordt gegeven aan initiatieven die vanaf buiten ontstaan. De initiatieven vinden inmiddels doorgang in de vorm van pilots, na letterlijk jarenlang sleuren en trekken. Het doorzettingsvermogen, een positief kenmerk van zelfreferentialiteit, heeft gewerkt om door de starheid van de overheidssituatie heen te breken. Het duurt echter wel lang allemaal.

Ad.3. In case 3 is er een open-sociale beslisser en een zelfreferentiële-sociale kartrekker. De beslisser staat open voor indrukken van buiten, staat in wisselwerking, maar heeft ook gevoel voor verhoudingen en weet daarbinnen te manoeuvreren. De normen van de groep gelden, maar houden ideeën niet tegen. Samenwerking is belangrijk (P3R1) *“we moeten nog even goed kijken hoe we dat in verbinding gaan doen”* en hij geeft en neemt veel ruimte *“nou de raad loopt een autonoom proces; en ach tuk maar lekker door zeg maar. Eh ondertussen ga ik dit wel doen”*. De kartrekker voelt de ruimte, werkt gestructureerd en zet energie op de samenwerking en op het behalen van het doel.

De PPS was succesvol in die zin dat er snel een succes was op projectniveau, op basis van de ontwikkeling in de omgeving ontstonden vragen waaraan werd voldaan. De beslisser schakelde snel en de kartrekker handelde met zijn doorzettingsvermogen snel en doelgericht. De kartrekker en beslisser zijn later gewijzigd en uit de interviews blijkt dat de innovatie nog wel doorloopt maar niet meer doorontwikkeld wordt. De nieuwe beslisser staat bekend als een rationele persoon (uit observaties) en de nieuwe kartrekker, R5, heeft eveneens een rationele oriëntatie *“dus dat is een economisch model erachter van waaruit ik altijd denk”*. Hij geeft aan dat er nu geen doorontwikkeling meer is. Hij benoemt het tijdsaspect en daarnaast de formele structuur waarin de samenwerking recent gegoten is en die afwijkt van de oorspronkelijke: (P3R5) *“Dus het verstart dan he, want dan ga je het omschrijven, dan ga je het vastleggen. Dan wil je grip hebben en ergens is..... in dat beeld drijft het af van hoe het begon, dat je denkt ‘ja die vrijheid en gezamenlijk commitment, dát is wat het creëert’. Mensen vertrouwen elkaar, en het ontstaat en het levert maatschappelijk nut op. Mensen worden er gelukkig van, dingen worden georganiseerd. Allemaal positief versus ja als je het dan door ontwikkelt, verstart het en komt er meer ergens ah oké goed bedoeld..... Komt er goed bedoelde..... misschien wel goed bedoeld wantrouwen in. Dus dan ga je het contracteren en dan dan ja ja dan raak je steeds verder weg, verder weg. Dat is wat je in beelden dan ziet gebeuren eigenlijk...”*

Ad.4. In de 4^e casus is er een sociaal-zelfreferentiële beslisser en een open-sociale kartrekker. Bij de beslisser zien we duidelijke energie, het kansen zien, denken in mogelijkheden en vooral ook doorzettingsvermogen. Hij heeft een groot netwerk en zet dat in, hij maakt snel contact en gebruikt die relaties voor de ontwikkeling van de projecten. Het doel is het welbevinden van de maatschappij, dat is de –altruïstische- drijfveer. De kartrekker staat open voor indrukken van buiten, staat in wisselwerking, maar heeft ook gevoel voor verhoudingen en weet daarbinnen te

manoeuvreren. De normen van de groep gelden, maar houden ideeën niet tegen. Samenwerking is belangrijk en hij geeft veel ruimte. De kartrekker voelt de ruimte, werkt gestructureerd en zet energie op de samenwerking en op het behalen van het doel.

De PPS werkt vol energie: er is snelheid, er zijn successen en er is impact. De doorontwikkeling loopt. Af en toe is het te los voor het gevoel van de rationele omgeving: (P4R3) *“er werd een opdracht meegegeven al het geld moet naar de uitvoering. Al het geld moet in activiteiten en niet moet aan de stroopstok blijven hangen zeg maar even zoals je het noemt. Maar eh dan denk ik ja dat is allemaal leuk en aardig en daar wordt dus helemaal niet over nagedacht en eh er vind dus helemaal niemand houd er coördinatie op.”*

Ruimte is volgens de beslisser onbeperkt en vanuit zijn doorzettingsvermogen, de positieve kant van zelfreferentialiteit, is hij in staat steeds door te zetten. Hij heeft een hekel aan dwang en gelooft erin dat innovatie ontstaat in wisselwerking met de omgeving, de mensen om wie het gaat. (P4R1) *“Niemand gaat me vertellen wat ik moet doen.”*

Een voorbeeld van zijn zelfreferentieel-sociale oriëntatie blijkt uit dit voorbeeld:

“...als die inwoner dat ziet dat er noodzaak is- dan vind ik wel als overheid dat het wordt ondersteund. Misschien heel klein maar er zijn twee jeu-de-boule banen nu aangelegd, maar het is een volledig burgerinitiatief. Ja ik vind dat gaaf! Duurt uren, want ik denk dat ik er echt uren aan heb besteed. Ik denk dat er niks is waar ik zoveel tijd in heb in moeten steken als het aanleggen van twee Jeu-de-boule banen en je kan het je gewoon niet voorstellen maar er komt een complete tegenwerking vanuit iedereen die je maar tegenkomt vooral vanuit zo een ambtelijk apparaat in het einde of aan het einde kwam het erop neer dat een voorstel niet geschreven kon worden omdat het niet conform de lijn binnen kwam.....Toen heb ik op een gegeven moment gezegd het kan mij niets schelen anders schrijf ik het zelf, dan breng ik het zelf in B&W maar het voorstel gaat er gewoon doorheen. De inwoners wilde een Jeu-de-Boule baan, er lag geen Jeu-de-Boule baan en toen heb ik aangegeven ‘geef me dan maar een plan’. Inwoners hebben een plan opgesteld, in de eerste instantie kon het niet na in de tweede instantie kon het wel maar was er geen budget; dus er was geen budget, toen heb ik de Rabobank betrokken en ik zei van laat de Rabobank dit initiatief dan maar ondersteunen dus toen was er én een plan én het kon én er was een budget en dan moet er een voorstel komen na dan was er in de eerste instantie geen ambtelijke capaciteit, nou dan schrijf je het voorstel zelf..... dus op dus die manier moet je duwen, het heeft twee jaar geduurd.” [Lacht]

Ook de kartrekkers in case 5 en case 6 zijn open-sociaal. Ze werken van buiten naar binnen in de letterlijke zin van het woord. Ze stellen een doel, een imagined end, en gaan in samenwerking met de groep voor wie het doel bedoeld is aan de slag om tot een product/project te komen. Het plan wordt niet vanuit het stadhuis opgezet maar met en door de partners. Dit wordt ‘omdenken’ genoemd door hen, omdat het haaks staat op het standaard proces van overheden:

(P5R2) *“Vanuit de stad kwam naar voren een sociale kaart, een menukaart, dat daar behoefte aan was. Emmm, maar ook daar hebben we toen met de jongeren over gesproken en die zeiden, ja ik heb geen problemen. Dat kwam dan elke keer, dus waarom zou ik daar op kijken? Ja dus, eh ja, dat viel niet goed ofzo en toen hebben we interviews gedaan met die jongeren en verschillende partijen en met ons dus ook en zijn daarop gaan doordenken van ja, maar wat helpt dan wel? En zij hebben vervolgens scenario's voorgelegd, dat ene was het omdenken waar we het al vrij snel over hadden met name de jongeren gingen massaal voor het omdenken.*

Daarbij zien we de open oriëntatie terug in het overtuigen van de anderen: niet door middel van taal en lijvige beleidsteksten worden de beslissers meegenomen, maar via beelden en inspiratie. Laten beleven is belangrijker dan vertellen (P5R2): *“we hebben vooraf eh foto's visualisaties*

gemaakt van hoe dat er dan uit zou zien, omdat het wel dusdanig anders is dan dat hij [de wethouder] ook gewend is. Om wel eh een beetje gevoel te geven van hoe ziet dat er dan uit?"

Uit meerdere interviews blijkt wel dat door open-sociale mensen de samenwerking met collega's met een rationele oriëntatie (doelgericht) als heel frustrerend wordt ervaren. (P5R2) *"Je merkte dat heel veel collega's eh meteen bij dat amendement zeiden van ja we moeten nu heel concreet aangeven wat we gaan opleveren en voor mij voelde dat compleet niet goed.....en ik zei 'ja maar we willen toch door juist in gesprek te gaan en met jongeren ophalen en dan kijken wat daar wel uitkomt?'. En dat is een hele struggle. Toen vond ik mijn werk ook echt niet leuk."* (P4R1) *als er iemand zit die dan tegen gaat kost het ook heel veel energie om het niet te doen als je begrijpt wat ik bedoel dus [...]. Ja het is heel vermoeiend, kost ook veel energie."* (P3R3) *"En wat doen die fuckers die gaan hele beleidsregels maken en hele ideeën maken waardoor je dat allemaal moet aflopen [...]. Dat is volstrekt fucked-up, dat is volledig omgedraaid. Daar ben ik helemaal niet van en daar ben ik wel constant mee bezig."*

Gelijkgestemdheid wordt wel gevoeld en als prettig ervaren: (P5R2): *"dat mooie van het groepje is dat we, ehmm, we zijn allemaal collega's die denken vanuit oké, wat is er nodig we denken niet vanuit de structuur dus eh ik heb ook net de goeie collega's te pakken."* Anderen benoemen dit als een voorwaarde voor succes: (P4R1 en P4R2): *"Dus je hebt mensen nodig zoals wij die mekaar versterken maar als je dat niet hebt en je komt iemand tegen die dan heel blauw is en alleen maar op regels en procedures en processen en risico's gaat hangen dan komen wij er ook niet meer doorheen[....] het zit wel echt, het zit echt het begint volgens mij met allemaal persoonlijkheden in hiërarchie die mekaar ook allemaal dekken, die ook zeggen we willen het. En als eentje zegt nee, dan kan je het shaken."*

4.4.2 Definitie van de situatie en vormen van organiseren

De ondernemende ambtenaren die deelnemen in innovaties, geven aan dat de grootste frustratie de vastgeroeste structuren en manieren van werken zijn. Dit is een kenmerk van een rationeel-sociaal gestuurde organisatie oftewel een intern georiënteerde organisatie (Van Dinten en Schouten, 2008, p.73 en p100):

(P5R2) *"Dit kan toch niet de bedoeling zijn van democratie..... wat me het meest frustreert is toch wel hoe het allemaal is ingericht en hoe we vasthouden aan bedachte structuren die misschien die niet helemaal van deze tijd zijn. Maar ook en ja, ja nou ja, dat vooral wat ik ook zei moeten we dan met z'n allen zeggen 'ja, maar de raad wil dit' en waarom wil de raad dat? En we houden ons dan vast dus aan omdat ze dat ooit zo bedacht hebben terwijl we dat misschien helemaal niet meer hoeven; in die aannames zitten we."*

(P3R3) *"En wat doen die gasten die gaan hele beleidsregels maken en hele ideeën maken waardoor je dat allemaal moet aflopen, waardoor als ik.....Ik heb een analyse gedaan van mijn uren bij de laatste innovatie van <NN> hoeveel uren er zitten in dit soort dingen echt maken.... en hoeveel uren ik bezig ben met het bedienen van stuurgroepen en het bedenken van aanbestedingen en dergelijke. Dat is [...] volledig omgedraaid. Daar ben ik helemaal niet van en daar ben ik wel constant mee bezig. Dus die professionals die allemaal hoge IQ's hebben, academische opleidingen die met ambachtelijke structuren bijeen komen die voorschrijven met al die processen hoe het moet gaan en daardoor gaat het echt niet beter."*

In de PPSen waar de innovatiekracht stijgt zien we dat er binnen de overheid ruimte wordt gecreëerd; dit wordt gecreëerd door op een andere manier te gaan werken: via een extern georiënteerde organisatie, door omdenken. Geen ellenlange plannen op papier maken, niet vanuit het systeem denken, maar van buiten naar binnen ophalen wat er nodig is en daar kaders op vaststellen. Binnen deze kaders worden vervolgens partijen uitgenodigd om innovaties in te zetten. Ook hier is ruimte een voorwaarde voor succes: geen plannen vanuit de overheid opleggen, geen plannen 'duwen' of partijen verleiden met subsidies, maar ruimte creëren voor

partners om zich spontaan aan te sluiten bij de kaders, de 'imagined ends' met eigen middelen, waarbij de overheid ook middelen inbrengt op het moment van implementatie. Deze ruimte kan alleen gecreëerd worden door de (politieke) top.

Op basis van de theorie van betekenisgeving Van Dinten zijn beschrijvingen gemaakt van de 4 verschillende definities van de situaties en van de organisatievormen. Deze beschrijvingen zijn in steekwoorden in het codeschema (bijlage 1) toegevoegd. Daarmee zijn woorden, zinnen en tekstdelen gecodeerd voor een bepaalde definitie.

De optelsom van de aantallen zijn opgenomen in tabel 14.

	P1		P2		P3		P4	
DEFINITIE SITUATIE	62		48		81		110	
Definitie Situatie_Evolutionair	4	8%	3	6%	2	3%	18	22%
Definitie Situatie_Rationeel	15	28%	17	35%	37	55%	23	28%
Definitie Situatie_Sociaal	5	9%	11	23%	7	10%	13	16%
Definitie Situatie_Zelfreferentieel	29	55%	17	35%	21	31%	27	33%

Tabel 14: Aantallen codes voor Definitie vd situatie per PPS- absoluut en procentueel

Uit deze gegevens blijkt dat in PPS 1, 2 en 3 de rationeel-zelfreferentiële Definitie van de Situatie van de overheid sterk overheerst. In PPS 4 lijkt deze enigszins doorbroken. Hier is de rationeel-zelfreferentiële definitie ook overwegend aanwezig, maar in een kwart van de situatie wordt deze bestempeld als evolutionair.

Werken in evolutionaire betekenisgeving houdt in het aanwenden van invloeden om iets te laten ontstaan wat je wenst. Niet trekken of duwen, maar omgevingen zoeken of creëren waarin een proces kan ontstaan dat jij voor ogen hebt (Van Dinten en Schouten, 2014, p.131). Deze houding zien we in PPS 4 inderdaad terug bij diverse respondenten:

(P4R1&P4R2) "Nou omdat we dus nu de omweg behandelen he, dus we gaan niet uiteindelijk op grond van onderwijs gaan we dit toekennen maar ook van... onderwijs doet het zelf dus die steekt er zelf geld in, dus die komt niet bij de gemeente voor geld."

Zo zien we in PPS 4, de enige waar ook de impact gerealiseerd is én die in snelheid de andere overtreft dat de beslisser zit aan de politieke top zit en zijn invloed heeft aangewend om de omstandigheden te creëren waarin kon ontstaan wat hij wenste. Hij heeft niet geduwd, maar een pull gecreëerd van buiten naar binnen. Deze PPS is de enige die een redelijk hoog percentage aan evolutionaire definitie van de situatie heeft in combinatie met een zeer hoge effectual mindset.

Dit omdenken, het creëren van een omgeving waarin dingen kunnen ontstaan, blijkt uit allerlei citaten dus een belangrijke succesfactor. Dat is ook te zien in case 5 en in case 6, waarin men binnen de context van de gemeente op deze manier innovaties aanvliegt. In beide gevallen is men gestart door de partijen die het betreft aan zet te brengen. Dus niet vanuit het stadhuis de plannen bedenken, maar kaders stellen en dan de doelgroep zelf met voorstellen laten komen: (P5R2) *"Ja vanuit de stad kwam naar voren een sociale kaart, een menukaart, dat daar behoefte aan was. Ehhh, maar ook daar hebben we toen met de jongeren over gesproken en die zeiden, ja ik heb geen schulden dat kwam dan elke keer, dus waarom zou ik daar op kijken? Ja dus, eh ja, dat viel niet goed ofzo en toen hebben we interviews gedaan met die en zijn daarop gaan doordenken van ja, maar wat helpt dan wel? En zij hebben vervolgens scenario's voorgelegd, dat ene was het omdenken waar we het al vrij snel over hadden."* (P4R6) *"En ik denk dat de kunst is dat je het niet door de strot heen duwt maar dat je het gewoon.....Je bent er als het ware een beetje aan het prediken zeg maar."*

In case 6 wordt zelfs aangegeven dat de wet- en regelgeving geen belemmering meer vormt: (P6R1) *“Het interessante is dat dat helemaal geen item is.....Totaal geen item. Nee.....er zit wel gewoon een bepaalde brutaliteit in die organisatie bij het college en bij de raad, dat men zegt ‘we willen gewoon doen wat het beste is’.”*

4.4.3 Contextgedreven versus systeemgedreven werken

Binnen de betekenisgeving worden twee manieren van werken en van aansturen onderscheiden: contextgedreven en systeemgedreven.

Systeemgedreven activiteiten en vormen van organiseren gaan uit van doelen stellen en plannen maken en de uitrol daarvan over de organisatie; dit wordt ook de intern georiënteerde vorm van organiseren genoemd.

Contextgedreven activiteiten en vormen van organiseren gaan uit van de wereld om ons heen en stellen de mens en de stad centraal. Er wordt ‘van buiten naar binnen’ gewerkt en men start met de Behoeft, de vraagstelling, datgene wat er nodig is (Van Dinten en Schouten, 2014)

Aan de transcripten zijn codes toegekend die vallen onder contextgedreven werken of systeemgedreven werken. De codes voor contextgedreven werken zijn oa ‘impactgedreven’, focus op belang’ en ‘van-buiten-naar-binnen werken’. Codes van systeemgedreven werken zijn bijvoorbeeld ‘focus op targets’ en ‘sturen op details’ en ‘van-binnen-naar-buiten werken’. (zie ook codeschema bijlage 1). De aantallen keren dat deze codes in alle transcripten van een PPS voorkomen, zijn bij elkaar opgeteld.

Uit de aantallen coderingen blijkt dat binnen alle PPSen in dit onderzoek veel contextgedreven wordt gewerkt, maar er zijn verschillen:

	P1		P2		P3		P4		Totals	
CONTEXTGEDREVEN	30	65%	53	72%	37	55%	109	84%	252	73%
Contextgedreven_doel	20	57%	39	64%	25	66%	86	78%	182	42%
Contextgedreven_gedrag	15	43%	22	36%	13	34%	24	22%	87	20%
SYSTEEMGEDREVEN	16	35%	21	28%	30	45%	21	16%	91	27%
Systeemgedreven_doel	14	82%	18	82%	24	77%	18	86%	77	18%
Systeemgedreven_gedrag	3	18%	4	18%	7	23%	3	14%	17	4%

Tabel 15 Contextgedreven en systeemgedreven werken per PPS

Dit komt overeen met de verhalen van de respondenten. De meeste deelnemers in een PPS werken voor het doel, het grotere belang oftewel de maatschappelijke impact. In alle PPSen heeft het contextgedreven werken de overhand, in PPS4 is dat het meest duidelijk.

(P1R3): *“Je bent ertoe op aarde om om impact te realiseren, [...] en dat is ook dan durven te zeggen dat als je dat dus niet doet dat je dan ook de geldkraan dichtstopt hè of degene die dan de geldkraan heeft.”*

(P4R4): *“Wij zijn er allemaal heel enthousiast over en dat is natuurlijk harstikke mooi maar het is ook denk ik heel goed om extern te kijken van wat levert het nou op eh... wat betekent het, [...] wat het nou betekent naar zo’n inwoner toe.”*

(P4R4) *“.....om je visie en passie tot wasdom te brengen. Het was helemaal niet meer geld gedreven voor ons, het ging over onze passie. En dat was ook het leuke met R die zat er helemaal niet meer voor zijn werkgever, die zat er ook gewoon in zijn eigen passie zijn ding te doen –gedekt wel door zijn baas- maar in principe zat hij gewoon te ontwikkelen met jou om dit van A naar B te krijgen. En dat werd beloond door dat we het mochten uitproberen (P4R5)*

4.4.4 Koppeling tussen Effectuation en oriëntaties

Tabel 17 is een koppeling van tabel 10 (p.58) en tabel 13 (p.64). Het laat de dominante oriëntaties van de kartrekkers en beslisser van overheidskant in een PPS zien, in combinatie met de dominante mindset (causaal-effectual).

	P1		P2		P3		P4	
	Kartrekker	beslisser	Kartrekker	beslisser	Kartrekker	beslisser	Kartrekker	beslisser
Open				R6(soc)		R1 (soc)	R2 (soc)	
Sociaal					R8 (zelf)			R1(zelf)
Zelfreferent.			R1 (open)					
Rationeel	R5 (soc)	R1(open)						
CAUS_goals								
EFF_BIH						18%		
CAUS_exp.return	20%	57%						
Aff Loss							25%	
CAUS_comp.an	15%	15%						
EFF_CQ			30%	36%	28%	47%	33%	27%
CAUS_avoid sur								
EFF_Lemonade				16%				30%
CAUS_inv.trend								
Pilot in the plane			30%		16%	18%		27%

Tabel 16 Koppeling Effectuation en oriëntaties voor kartrekker en beslisser per PPS

In PPS 1 is de rationele oriëntatie als eerste oriëntatie bij de kartrekkers en beslisser aanwezig; zij hanteren met name causale principes.

Hoewel er op basis van dit aantal geen conclusie kan worden getrokken, lijkt er een verband te zitten tussen de oriëntaties van deze beslisser en kartrekker, de gehanteerde effectual principes en het succes van de case.

Bij rationele oriëntaties zien we minder effectual principes en ook een lagere innovatiekracht. Bij de kartrekkers en beslisser met externe (open-sociale) oriëntaties zien we veel toepassing van effectual principes en een grotere innovatiekracht. Vooral een sociaal-zelfreferentiële oriëntatie bij de beslisser lijkt succes te stimuleren, deze zien we in PPS 4 die het meest succesvol wordt bestempeld door de respondenten.

Deze conclusie volgt niet alleen uit deze aantallen, maar ook uit de semantische stukken uit de interviews en de observaties die gecodeerd zijn en beschreven zijn in de analyse. De externe oriëntatie leidt tot contextgedreven werken, een externe organisatie. Daarnaast is positieve kant van zelfreferentialiteit doorzettingsvermogen en creativiteit. Dit is blijken de respondenten nodig om door de stroeve structuur van de overheid door te breken om vernieuwingen te kunnen implementeren met impact. Uit de analyse lijkt een zelfreferentiële oriëntatie van met name de beslisser daar aan bij te dragen.

(P3R3) *“Je moet dus politiek en ambtelijke leiding hebben – dat zijn 2 verschillende systemen – die anders omgaan met risico’s.”*(P6R1) *“dan ligt het aan hoe de top in elkaar zit. De wethouder, de gemeentesecretaris moet dan zo in elkaar zitten en zo willen werken.”*

Conclusies:

In de PPSen hebben de verschillende partners verschillende oriëntaties, er is geen overheersende oriëntatie. Tussen PPS 1 enerzijds en de andere drie anderzijds zien we een verschil in oriëntaties van de overheidskartrekkers en -beslissers: In PPS 2,3 en 4 zijn deze extern (sociaal en open), in PPS 1 intern (rationeel).

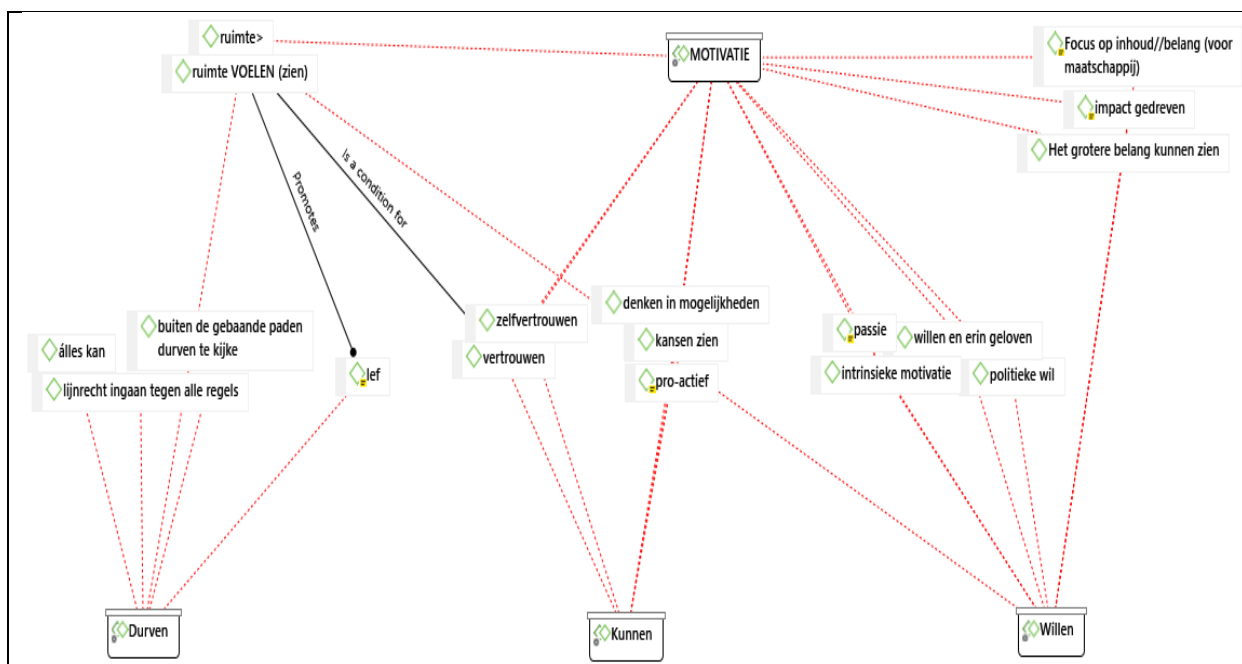
Hoewel op basis van 4 PPS'en en 8 respondenten geen conclusies getrokken mogen worden, is dit een indicatie dat een externe oriëntatie van de kartrekker en beslisser helpt voor het opzetten –of beter gezegd het laten ontstaan, de ruimte geven voor- ideeën en concepten. Echter voor het doorbreken van de bezwaren en barrières bij de overheid zodat het idee een innovatie kan worden die geïmplementeerd wordt, blijkt uit de interviews dat motivatie, drive en doorzettingsvermogen van groot belang zijn.

Er is een verschil in de heersende definities van de situatie in de PPSen: alleen bij PPS 4 is de traditioneel rationele definitie enigszins doorbroken en heerst er deels een evolutionaire definitie van de situatie. Bij PPS4 is ook de ruimte voor contextgedreven werken en voor innovaties het grootst.

Een nader onderzoek naar deze mogelijke relatie verdient aanbeveling.

4.5 Motivatie

Naast de invloed van mindset en oriëntaties zijn er door middel van open coding andere invloedfactoren op de innovatiekracht geïdentificeerd en gecodeerd. Van daaruit is gekeken naar de verbanden tussen de verschillende codes en zijn gemeenschappelijke codes oftewel categorieën opgespoord (axiaal coderen). Hierbij zijn codes in het midden van een netwerk gezet waarna een 'netwerk' van verbanden zichtbaar werd, die leidden naar een structuur van categorieën. Daarbij werden sommige codes ook weer verwijderd en anderen werden samengevoegd. Vervolgens zijn de axiale codes oftewel categorieën geanalyseerd op overkoepelende thema's (selectief coderen). Dit heeft naast aanvullende barrières (hoofdstuk 2) geleid tot 3 aanvullende thema's met onderliggende categorieën. Deze worden in dit hoofdstuk en de twee volgende hoofdstukken besproken.

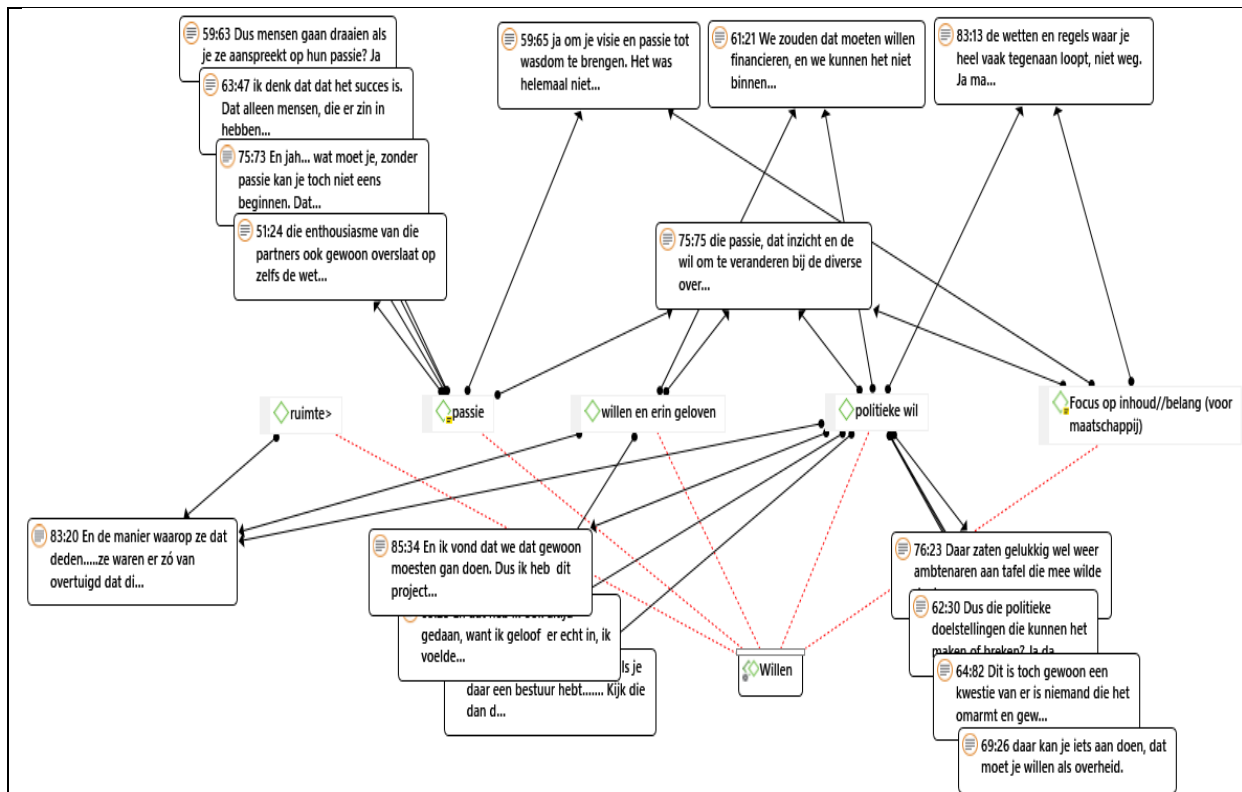


Figuur 6: opbouw thema 'motivatie'

In deze paragraaf wordt het thema Motivatie besproken, dat is opgebouwd uit de categorieën willen, durven en kunnen, volgens bovenstaand netwerkschema:

Motivatie heeft enerzijds te maken met de wil om risico te nemen, die zowel intrinsiek als extrinsiek kan zijn en ook op persoonsniveau of op organisatieniveau. Daarbij wordt het ook beïnvloed door het lef waar mensen wel of niet over beschikken. Dit is dan ook als categorie in het thema motivatie opgenomen. Daarnaast is een gevolg van motivatie daadkracht en het zien van kansen en toekomstmogelijkheden. Daarmee zijn er binnen dit thema 3 hoofdcategorieën waarin de reacties van de respondenten ingedeeld kunnen worden: willen en durven en kunnen.

4.5.1 Willen



Figuur 7: opbouw categorie 'willen'

Het valt op dat bijna alle respondenten spreken over drijfveer en motivatie om een innovatie te starten. Het gaat daarbij om motivatie / passie voor een doel, een maatschappelijk belang.

(P4R4) "Ja om je visie en passie tot wasdom te brengen. Het was helemaal niet meer geld gedreven voor ons, het ging over onze passie."

(P3R5) "Ja wel eh het maatschappelijke doel in dit geval omdat je zegt nou eh concreet je hebt een doelstelling om mensen aan het werk te helpen die dat echt niet zomaar zelf kunnen want anders komen ze niet zomaar bij de gemeente uit... eh dus die moeten extra geholpen worden om ze uiteindelijk duurzaam op die arbeidsmarkt aan de slag te hebben."

Er wordt benoemd dat hierbij van groot belang is duidelijkheid over wat het hogere doel is, dat men daar focus op heeft en dat dat hogere doel een maatschappelijk effect beoogt. Wanneer partners deze ambitie zien en van daaruit starten, in plaats vanuit plannen en structuren, dan helpt dat bij de realisatie, volgens hem: (P2R1) "Ik wil niet de hele tijd bedenken wat we gaan doen. En ik wil niet de hele tijd visie vormen. Ik wil gewoon echt met die bedrijven en voor die bedrijven dingen gaan doen. Dus ga maar vragen van wat ze willen, waar hebben ze behoefte aan, hoe kunnen we die economie verder versterken, wat zijn de problemen waar ze mee leven. En daar zijn we eigenlijk mee begonnen." (P4R1) "want het idee, het maatschappelijk effect dat we willen bereiken dat is veel groter dan dat je meteen zit op 'nee'."

Dit wordt ook aangegeven met betrekking tot de bedrijven: een innovatie is meestal niet direct rendabel; wanneer het bedrijf die investering wil doen, vanuit de focus op de lange termijn visie en/of de focus op het maatschappelijke belang, is de wil om door te zetten veel groter: (P3R5) "Wat ik dat eerste jaar besloten heb met deze nieuwe dienst, is eh ja heel lelijk gezegd 'fuck-die-marge'; dan maar op het prijs niveau van de kostprijs gaan zitten want we hebben in ieder geval een volume doelstelling en dat dan intern de cijfers er lelijk uitzien dat is niet

prettig..... dat is hartstikke ónprettig..... Maar ja dat is dan maar even zo. Dus dan neem ik als bedrijf echt maar even verlies" (P3R3) "Je moet dan werkelijk naar die andere oever willen gaan, dat moet je ook echt willen, dat moet niet een wens zijn. Dat heeft <NN> gedaan, die heeft zijn 350.000,- euro, zijn lease-auto en zijn RvB opgegeven en is aan de keukentafel gaan zitten met zijn vrouw en een IT partner, that's it."

Ook voor het doorzetten wordt motivatie vaak genoemd. Hierbij vallen twee dingen op: in deze fase komt vaker de belemmerende wet- en regelgeving in beeld die een innovatie vertragen en dan is doorzettingsvermogen essentieel. Het kost moeite, tijd en energie om de wet- en regelgeving te omzeilen, om de innovatie mogelijk te maken.

(P4R1) "En dat stimuleert want ook nog ehh ehh.....als er iemand zit die dan tégen gaat kost het ook heel veel energie om het niet te doen, als je begrijpt wat ik bedoel dus. Er zullen ook mensen zitten die zeggen 'nou daar heb ik geen zin'. Je hebt dus mensen in je omgeving nodig die ook gewoon jou stimuleren om te blijven om te blijven duwen, want je kan niet dertig van dit soort dingen....."

Ook niet vanuit jouw positie?

Kan wel maar ook dat haal je niet.....het is heel vermoeiend, kost ook veel energie."

(P4R2) "Je leeft veel makkelijker als je al die dingen niet doet."

Ten tweede blijkt ook hier uit allerlei voorbeelden dat motivatie, bevologenheid voor een hoger doel, een groter belang de mensen drijft om door te zetten en vol te houden.

Als de wil er daadwerkelijk is, is het doorzettingsvermogen er ook en dat levert succes op.

(P2R2) "Je moet..... als je géén drijfveer hebt hierin ga je het niet redden."

(P2R5) "Ik ken ook voorbeelden wat ik met verbazing heb gezien van die enorme bevologen ambtenaren eigenlijk nog met een hele specifieke politieke visie die dingen gedaan hebben waarvan ik denk nou ik vind het waanzin ik snap niet dat ze het voor elkaar krijgen, maar die ambtenaren die hebben dan een grotere overtuigingskracht en die weten hun netwerk te mobiliseren en zodanig dat er dingen gebeuren dat je denkt hoe is het mogelijk."

Respondenten uit de overheid die de innovatie echt tot een succes willen maken, geven aan vanuit hun motivatie te zoeken naar diverse oplossingen om de belemmerende regelgeving te omzeilen: velen benoemen het overtuigen van anderen, via het creëren van draagvlak. Dit zijn heel rationele processen waarbij plannen geschreven worden om op basis daarvan te overtuigen. Deze leveren de grootste vertragingen op:

(P1R6) "Nou ja, op zo'n manier zou je dan een financiering kunnen regelen. Dat is wat er dan gebeurt. Maar dat is heel creatief, heel ad hoc. En het kost ook heel veel energie en tijd en moeite, omdat je veel met opbouwen en aan alles en iedereen moet voorleggen."

(P1R3) "Het heeft anderhalf jaar geduurd voordat het businessplan werd goedgekeurd bij de provincie". (P2R1) "Dit project - daar ben ik al drie jaar mee bezig - ook met de provincie om daar ehhh voor die pilot om daar geld voor elkaar te krijgen. En ehh daar hebben we nu eindelijk na drie jaar - daar ben ik ook heel trots op - hebben we daar een bestuurlijke toezegging voor ehh...."

(P2R5) "Dat stond in de eerste versie van het <NN>Convenant bij vierde actieprogramma nitraten dat was in 2008, nou we zitten nu tien jaar later bijna en er is nú pas de eerste stap gezet. De grote industrieën die hebben de premier bestookt van 'alsjeblieft help ons in Brussel, we lopen vast!' Nou ja nu zijn de eerste stapjes gezet. Dat is zo'n moeizaam proces!"

(P3R8) "Dat is volgens mij uiteindelijk die ontwikkeling van denk ik een jaar of 3/4 geweest. Ja, het heeft wel een tijdje geduurd Ja, ja dat hebben dit soort processen ook nodig, omdat je wat ik net geschetst heb: je loopt gewoon intern tegen heel veel..... tegen weerstanden op"

Anderen noemen het zoeken van mazen in de wet of lobbyen om de wetgeving enigszins op te rekken. Regelmatig lukt het dan wel, al duurt ook dit proces vaak lang.

(P2R2) "...na vier jaar soebatten met de gemeente--of ten minste de provincie; er zijn nog wat ehhh stemmen vanuit de gemeente he, er komt een stem van die en van die..... en iedereen een

beetje masseren en pushen-- zie je dat de personen in kwestie anders gaan kijken naar het concept <NN>, zich gedragen voelen door ehheh ehheh leidinggevendenden die zeggen van joh ik heb eigenlijk een beetje een push en door mensen die van onderaf..... en dan gaat er langzaam een kentering plaatsvinden."

De motivatie leidt echter zelden tot het doorkruisen van regels of om regels heen gaan. Stuk voor stuk geven de respondenten (uit de publieke sector) aan dat dat niet kan. Ook bij de mensen die wel (zeggen te) willen, is het oordeel vaak dat de wet- en regelgeving niet doorkruist mag worden.

(P1R8) *"...een keer zeggen 'het mag niet binnen de kaders maar we doen het toch'.... Dat kan niet. Dan kun je ontslagen worden natuurlijk."*

(P2R5) *"wij willen, wij mogen... het is onze politieke baas, daar gaan we niet tegenin. Maar...ja... Je proeft dit soort dingen en ik vind het wel heel een goed verhaal wat ie heeft, dus ik geef hem een podium." (Dit laatste over ondernemers die failliet gaan door opgelegde boetes voor een door hetzelfde ministerie goedgekeurde pilot, waar men dan niks tegen kan doen).*

(P2R5) *"Dit zijn de normen waar je je aan te houden hebt. Dat, dat is zo... complex, daar kun je echt niet van afwijken. Dat is Europees veel te moeilijk. En we worden al beboet in Nederland."*

(P3R8) *"Ief om toch een keer stappen....dingen te doorbreken. Dat kan je dan zelf als manager wel willen maar ja als je baas daarboven verantwoordelijke daarboven dat echt tegen gaat werken ja dan kan je proberen eromheen te gaan, maar dat is niet altijd mogelijk."*

Dit wordt door de respondenten verklaard vanuit de heersende structuur bij de overheid:

(P1R8) *"Bedrijven want die vinden dat logischerwijze -hartstikke begrijpelijk- ontzettend vervelend. En als je dat zou gaan projecteren op personen dan zou je zeggen hij of zij zit iets te traineren. Ja nee dat lijkt misschien zo en dat is voor jou zelf dan zo omdat je iets probeert snel verder te helpen maar als bijvoorbeeld een overheid iets moet verantwoorden dan moet vaak niet die ene beleidsmedewerker die wil dat zo graag zelf. Die heeft te maken met al die controlemechanismen. En ik zit zelf ook continu in zo'n spanningsveld."*

(P3R7) *"als je kijkt naar eh het toezicht houden van de inspectie. Ehh als je daar heel stringent naar kijkt dan zou je kunnen zeggen er is heel weinig ruimte om te experimenteren. Als je daarop inzoomt en je kijkt en je denkt van 'God er is best wel.....er is meer ruimte.....Eeh alleen wat je dan ziet is natuurlijk dat iedereen die daaraan gelieerd is ook die ruimte moet zien maar vooral moet voelen."*

En het lukt niet om om die structuur heen te gaan: (P2R2) *"En uiteindelijk was ik ook in Brussel en toen heb ik een brief opgesteld en die brief die werd aan de staatsecretaris overhandigd, joh kijk daar nou eens naar over <NN>. Kijk daar nou eens naar, dit geeft toch een oplossing voor je problemen. Ja. Maar dezelfde staatsecretaris die gooit hem weer de structuur in, de hiërarchie in, die gaat weer naar de hoogste ambtenaar. En dan komt ie aan het eind uit waar ik van onderaf ook al was geweest. Dus dat schoot niet op."*

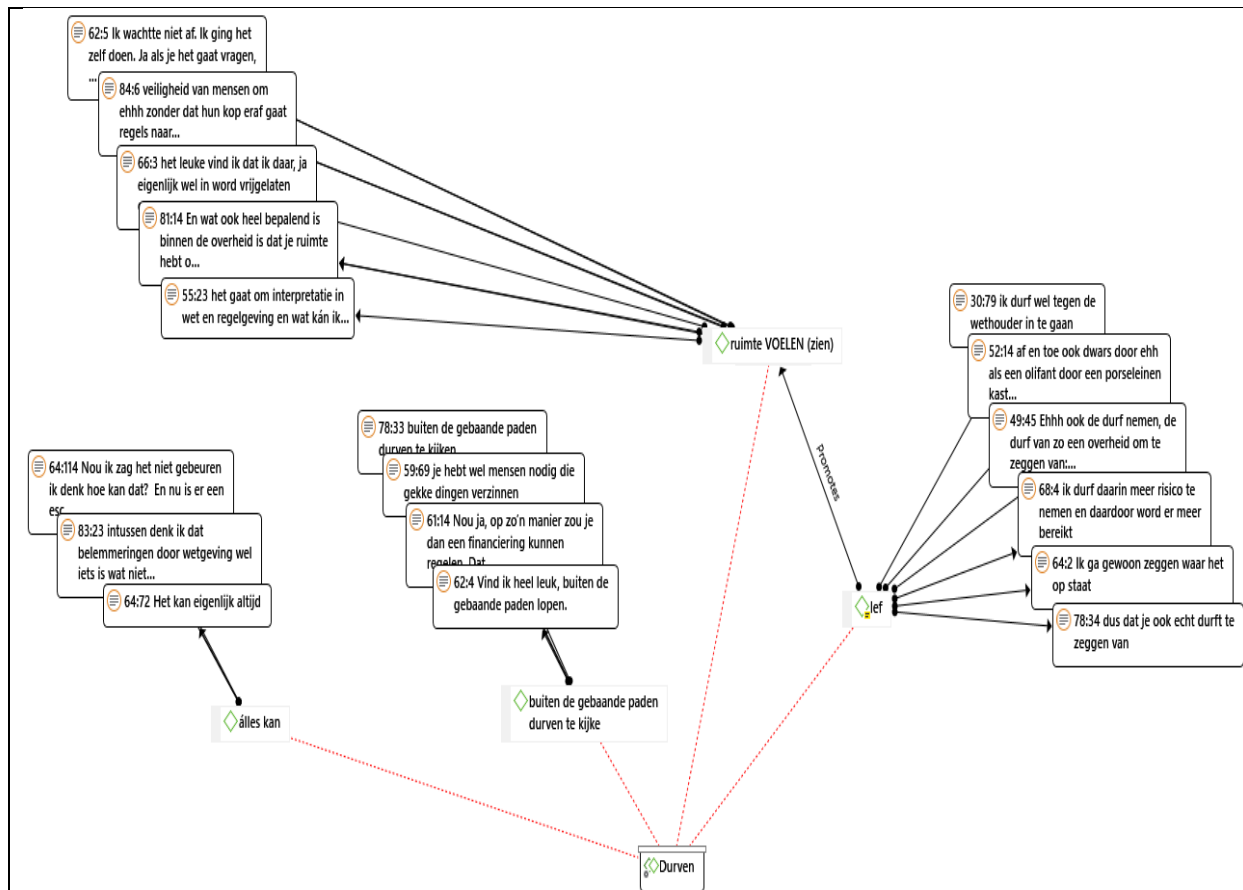
In alle voorbeelden is er maar 1 respondent vanuit de overheid die aangeeft dat wet- en regelgeving nooit een belemmering hoeft te vormen. Volgens hem zijn regels een sluitstuk, die alleen bedoeld zijn om achteraf te controleren wie er gelijk heeft, wanneer er conflicten ontstaan: "Het kan eigenlijk altijd" en "je moet het willen, daar zit het echt" (P4R1). Er zijn voorbeelden die zijn mening steunen: (P4R1) *"Ik bedoel je ziet nu ook die vier gemeenten hebben een pilot voor wat betreft bijstand waarbij ze echt lijnrecht ingaan tegen alle regels die er op de wet van de participatiewet staan, die hebben het nu voor elkaar gekregen de staatssecretaris heeft gezegd van ga maar."* en (P4R1) *"Nou ik zag het niet gebeuren.... ik denk hoe kan dat? En nu is er een escape gevonden omdat iedereen het maar wil, dus er is een escape, knip en het kan. Dus álles kan, zelfs juristen hebben op ons verzoek tot drie keer gekeken, kan het? Nee het kan niet. De wil was er om het wél te doen en nu ligt het er en nu zeggen ze 'het kan tóch'."*

Dit is echter een respondent aan de politieke top. Hij heeft zeker te maken met de politieke verantwoording die hij moet afleggen, maar hij zit niet in het ambtelijk apparaat. Uiteindelijk is hij de eindbeslisser.

De oplossing die deze respondent die zich niet laat tegenhouden door de regels geeft, is het om de regels heen gaan, de regels buigen of de innovatie buiten de context van de regels trekken, separeren dus:

(P4R1&P4R2) *"Nou omdat we dus nu de omweg behandelen he, dus we gaan niet uiteindelijk op grond van onderwijs gaan we dit toekennen maar ook van... onderwijs doet het zelf dus die steekt er zelf geld in, dus die komt niet bij de gemeente voor geld. Nou ja wat je als onderwijs wil, dat kun je natuurlijk gewoon doen. En vervolgens maken we de omtrekkende beweging dat wij zeggen nou vanuit zorg en welzijn eh... is er wel een mogelijkheid om...[te subsidiëren]."*

4.5.2 Durven



Figuur 8: opbouw categorie 'Durven'

Zoals uit de literatuur blijkt en in dit empirisch onderzoek bevestigd wordt, is risicoaversie een grote barrière voor innovatiekracht bij de overheid. Volgend op de conclusie uit de barrière leiderschap, dat een individu het verschil kan maken, blijkt uit vele antwoorden dat lef en durf van de personen die met innovatie bezig zijn, als een kritische succesfactor wordt beschouwd. (P3R6) *"....regelgeving die dan star is en maakt dat je er eigenlijk bijna niet uit komt. Intentie kan goed zijn en dan lukt het niet om buiten de regelgeving te krijgen. Dit kan alleen als er stakeholders die hun nek durven uit te steken."*

Wanneer de wil aanwezig is om echt iets te bereiken, wil dat nog niet altijd zeggen dat de durf er ook is om tegen de regels in te gaan. Zoals gezegd melden de welwillende ambtenaren dat ze anderen dan proberen te overtuigen door het creëren van draagvlak of door het lobbyen om de wetgeving te beïnvloeden. Andere respondenten geven aan dat zij de wet proberen te beïnvloeden door mazen in de wet te zoeken vanuit de houding dat er gehandeld moet worden

in de geest van de wet en niet in de letter van de wet: (P3R7) *“het gaat om interpretatie in wet en regelgeving en wat kán ik daarmee”*

Het buigen van de regels en het oprekken van de regels wordt blijkens de interviews gehanteerd wanneer er een dosis lef aanwezig is.

(P3R8) *“maar soms ook weleens ehh ja gewoon het durven doen en dan zijn mensen maar niet blij en ehh ja dat hoort erbij.”*

(P3R8) *“nou ja ik denk dat 1) daarin durf ook van van anderen om je heen meespeelt; lef om toch een keer stappen..... dingen te doorbreken”*. Respondenten geven aan dat dit een karaktertrek is, die sommigen hebben en anderen niet: (P3R4) *“misschien heeft dat ook niet eens met professionele achtergrond te maken maar ook met karakter: ik kleurde als kind ook al buiten de lijntjes”* en (P3R8) *“...af en toe ook dwars door ehh als een olifant door een porseleinen kast heen gaan ehh gaan ook vaak de deuren open. En het is ook vaak gewoon durven doen en ja dat ligt de een wel en de ander niet”*.

Een aantal respondenten noemt dat zelfs op politiek niveau vaak de lef ontbreekt en ook hier geldt dan dat de innovatie niet tot stand komt, ook niet als die missie wel verkondigd wordt:

(P2R4) *“Er is dus.... No offence, maar de Nederlands politiek heeft ook gewoon geen ballen.”*

(P2R1) *“Ik ken ook wethouders met visie zonder ballen. En dan heb je eigenlijk eigenlijk is dat ook geen visie meer. Dan is dat ook een makkelijk praatje, denk ik dan maar. Als je echt visie hebt, dan heb je ook ballen om hem uit te voeren. Dus dat kan je ook zeggen visie, maar ik denk dat het meer is gewoon eh... het lef om ergens voor te gaan staan. Dit wil ik wel - om keuzes te maken - dit wil ik wel, dit wil ik niet.”*

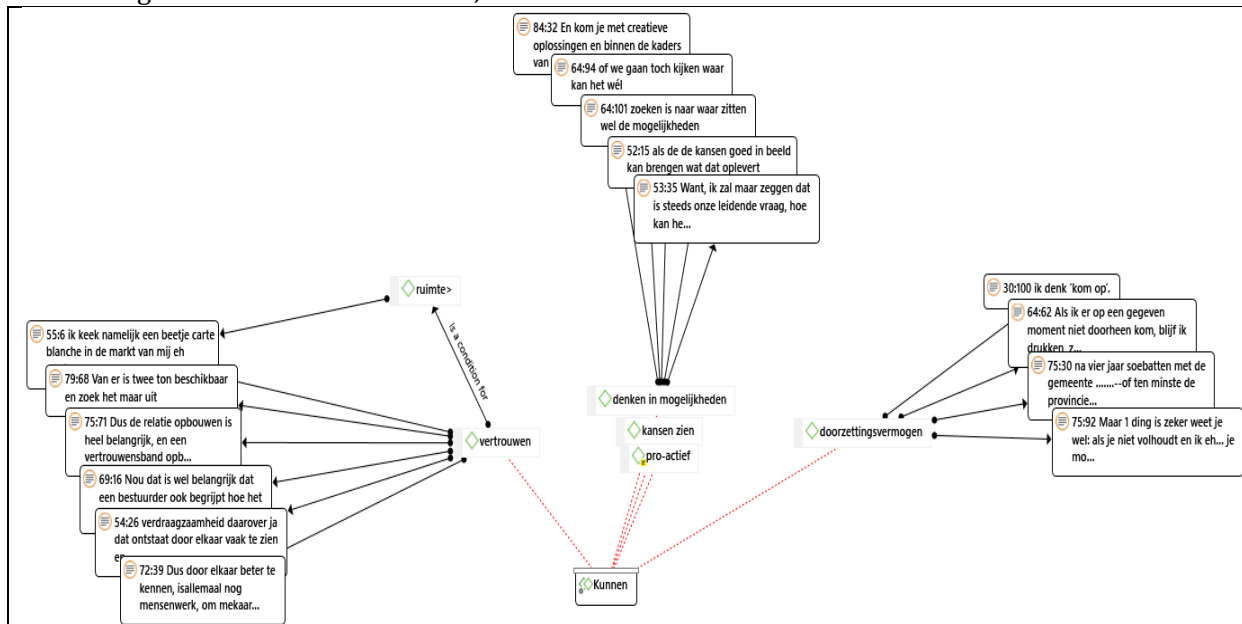
Juist die politieke lef wordt benoemd als doorslaggevend voor succes:

(P4R1) *Ik denk dat veel wel kan. Ik denk dat men altijd argumenten zoekt om het niet te doen en dat men niet kijkt naar waar de ruimte zit om het wel te doen.....Het kan eigenlijk altijd.....Want iedereen vindt er ook wat van.....maar het kán dus wel.....heeft iedereen de zin en de tijd om het door te duwen.....daar zit het echt, heb je de daadkracht, heb je er zin in..... Dit is toch gewoon een kwestie van er is niemand die het omarmt en gewoon toch zegt we gaan het gewoon doen, punt..... maar het zit helemaal niet in de handhavers, het zit in de politieke wil.”*

In de interviews wordt aangegeven dat beslissers slechts beperkt risico kunnen lopen en dat het daarom van belang is die risico's zoveel mogelijk te verkleinen. Risico's die te groot zijn, worden vermeden door de beslissers. Daarom worden ze vaak door anderen 'weggemoffeld', hetgeen later weer tot problemen kan leiden: (P5R1) *“In de besluitvorming ehh ja, maak je die zo klein mogelijk die moffel je weg omdat de elke beslis laag wel zo min mogelijk risico kan nemen.”*

4.5.3 Kunnen

Naast dit kenmerk van lef worden andere persoonlijkheidskenmerken genoemd en opgemerkt die van belang zijn voor het laten slagen van innovaties, tegen de heersende belemmeringen in. Deze hangen samen met daadkracht, flexibiliteit en creativiteit.



Figuur 9: opbouw categorie 'Kunnen'

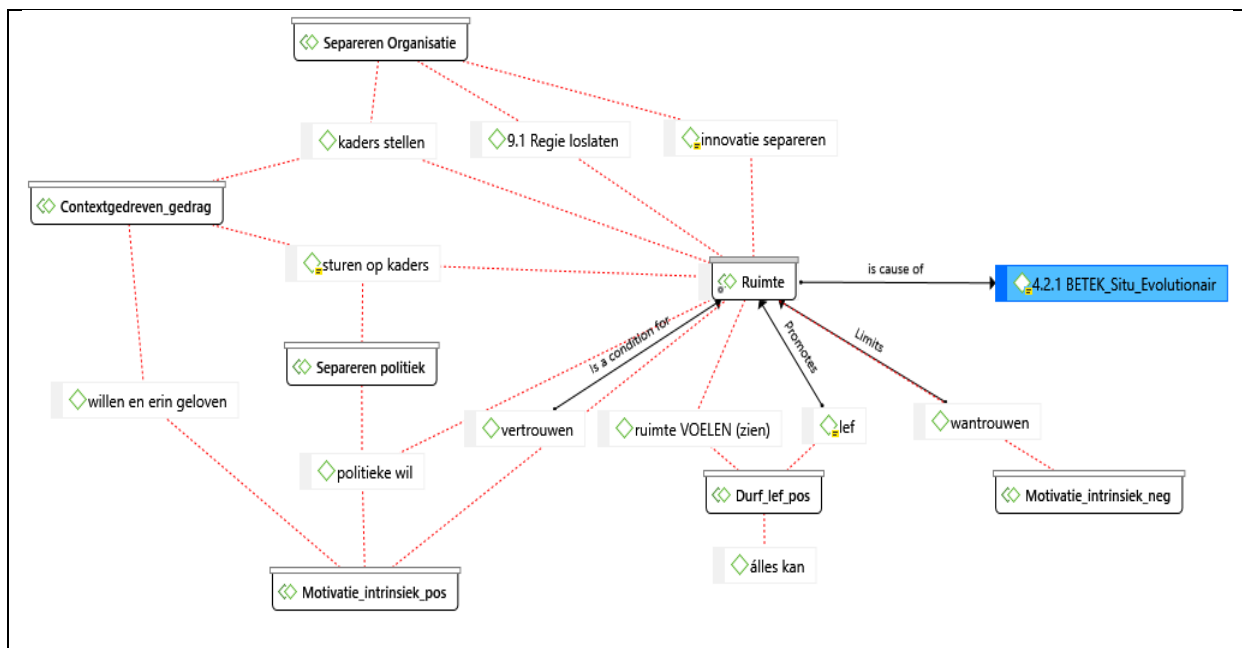
Een gevolg van intrinsieke motivatie in combinatie met lef is daadkracht. Daadkracht wordt vaak benoemd als doorzettingsvermogen en volhouden, omdat trajecten lang duren door de belemmeringen. Alleen wanneer men volhoudt, wordt er resultaat bereikt. Flexibiliteit heeft ook hiermee te maken: ambtenaren die in staat zijn een tegenslag om te buigen lopen minder snel vast. Hiertoe is creativiteit nodig om de oplossing te kunnen verzinnen, om toekomstmogelijkheden te kunnen zien.

Dit wordt tevens door veel respondenten benoemd als voorwaarde voor succes: door de traagheid en de belemmeringen is doorzettingsvermogen en daadkracht essentieel om dingen open te breken en te kunnen doorzetten.

Conclusie

Hoewel uit dit beperkte aantal cases geen harde conclusie mag worden gegeneraliseerd, blijkt uit de verhalen van deze respondenten hoe star het systeem van de overheid is en hoe moeilijk men er doorheen kan breken. Ondernemers zelf lukt dat zeker niet door het wantrouwen jegens hen. Ambtenaren moeten die muur doorbreken, maar vaak lukt dat alleen als ze de lef hebben. En het start met willen. Die wil is weer afhankelijk van de drijfveer van de ambtenaar: wanneer hij in het belang van de casus gelooft en wanneer er sprake is van intrinsieke motivatie, dán zal pas de moeite en effort erin gestoken worden, die ervoor nodig is om het door de bureaucratische trechter heen te trekken. Het kost immers enorm veel tijd, moeite en energie. Ambtenaren begeleiden echter verschillende projecten en zijn niet bij alles inhoudelijk volledig op de hoogte, waardoor de betrokkenheid afneemt.

4.6 Ruimte als belangrijke voorwaarde voor succes



Figuur 10: Ruimte als voorwaarde voor succes

Veel respondenten geven aan dat het krijgen of voelen van ruimte belangrijk is om te kunnen – en willen- handelen. (P3R1) *“En wat ook heel bepalend is binnen de overheid is dat je ruimte hebt om te mogen doen. Wat jij net vertelde dat je aan je directie moest gaan uitleggen en weet ik wat en ... dit en dat gaan we dan doen. Dat hóefde ik niet. Ja... tuurlijk heb ik het weleens een keer verteld aan iemand en die zegt ‘goh moet je zelf weten’.”*

(P4R4) *“....als je werkt en je wordt vrijgelaten in die gekheid zullen we maar zeggen en in dat innovatieve, dan kan ik ook veel verder gaan, want ik weet dat het mag.”*

De politieke context leidt volgens hen echter vaak tot starre processen met weinig ruimte voor eigen inbreng: (P3R4) *“Maar weet je dat zelfs dát niet kon, dat je in je advies eigenlijk al moest gaan bedenken wat de wethouder wilde.”* Respondenten met voldoende lef nemen initiatief uit zichzelf om deze processen te ontlopen: (P1R5) *“Ik wachtte niet af. Ik ging het zelf doen. Ja als je het gaat vragen, dan gaat het nooit he. Dan is het allemaal moeilijk moeilijk moeilijk.”* De ruimte is een voorwaarde voor ondernemend kunnen handelen: (P5R2): *“het leuke vind ik dat ik daar, ja eigenlijk wel in word vrijgelaten om vernieuwing te brengen, niet zozeer in innovatie maar wel vernieuwing. Ehhh dus dat dat maakt wel weer dat als ondernemer zie ik mezelf een beetje aan de slag kan.”*

Het gebrek aan ruimte voelen of zien ligt niet aan de afrekencultuur van overheidsinstellingen, maar wel aan de hiërarchie, volgens sommige respondenten. Dit leidt tot angst om dingen te zeggen of te doen (P3R8) *“...die stap wél wilde zetten en durfde te zetten.....Ik denk dat dat op dat moment ligt aan wat voor directeur zit daar die wel de lef had en om dat te doen.”* (P3R4) *“Ja ik denk dat dat te maken heeft met hun plaats in eh in de hiërarchie dat ze dat eh..... Dat ze dat soort beslissingen niet durven te nemen. Niet omdat je daar nou zo op afgerekend wordt zeker hier in huis hebben we niet zo een afreken cultuur.”*

Gebrek aan ruimte vertaalt zich in een knellende cultuur, die bij veel respondenten tot frustraties leidt:

Ruimte voelen is vaak lastig voor de ambtenaren. De situatie van de politieke context zit er zo in, dat zij zichzelf een ding opleggen uit angst hun wethouder te schaden. Alles wat er gebeurt wordt afgewogen tegen de vraag of de wethouder er geen nadeel van gaat hebben.

(P3R7) *“als je kijkt naar eh het toezicht houden van de inspectie. Ehh als je daar heel stringent naar kijkt dan zou je kunnen zeggen er is heel weinig ruimte om te experimenteren. Als je daarop*

inzoomt en je kijkt en je denkt van 'God er is best wel.....er is meer ruimte.....Eeh alleen wat je dan ziet is natuurlijk dat iedereen die daaraan gelieerd is ook die ruimte moet zien maar vooral moet voelen.'

(P3R7) "Ik hoef niet elke dag rekening te houden met de dagelijkse belangen van mijn college in tegenstelling misschien tot het dagelijks belang van de wethouder. Zo voel ik dat he."

Ruimte kan gecreëerd worden door de innovatie te separeren van de staande organisatie. Er worden diverse mogelijkheden hiertoe benoemd. Een belangrijke optie is het sturen op kaders ofwel het benoemen van uitgangspunten in tegenstelling tot het stellen van specifieke doelen en targets.

(P3R5) ik denk 'néé, je hebt gewoon een resultaat, een bepaald doel, maatschappelijk nut of wat dan ook. Laten we daar continue over praten want dat is inspirerend en zorgen dat mensen dáárom blijven werken. En dat ze dan.....ehh dat pad altijd kronkelend is dat zal allemaal wel, als maar de richting goed is.

(P4R7) He dat je echt ondernemers en partners bij elkaar brengt en dat je al met een aantal kleine kaders probeert eh op het gebied van innovatie iets te bewerkstelligen

Aangezien de politieke context vaak de belemmerende factor is, is het van belang dat de innovatie buiten de politiek gehouden wordt, dat wil zeggen niet via de gemeenteraad of provinciale staten geaccordeerd hoeft te worden: *(P3R1) "Ik geloof oprecht dat in bepaalde fases van een proces dat je die politiek ook even op afstand moet komen staan. Eh... stel je voor.....ik heb nu een aantal projecten op de <NN> die moet je echt meter voor meter in de raad gaan bevechten. Ja dat kan dus niet. Het is niet allemaal partij politiek. Je moet daar een hoofdlijn vaststellen, je moet daar vragen naar je resultaten je moet eh... iets zeggen over het budget wat je daarvoor wilt inzetten, maar je moet niet ieder detail eh... met zijn 75 willen gaan discussiëren terwijl je er geen verstand van hebt. Dat werkt niet."*

Toch wordt over het algemeen de ruimte ervaren als beperkt. Zelfs als er een innovatieve leidinggevende is, met een externe oriëntatie en een effectual mindset en die zeer gemotiveerd is om iets te bereiken, zelfs dan lopen innovaties vast of worden ze vertraagd door de structuur van het systeem:

(P4R1) "Duurt uren, want ik denk dat ik er echt uren aan heb besteed. Ik denk dat er niks is waar ik zoveel tijd in heb in moeten steken als het aanleggen van twee Jeu-de-boule banen en je kan het je gewoon niet voorstellen maar er komt een complete tegenwerking vanuit iedereen die je maar tegenkomt vooral vanuit zo een ambtelijk apparaat in het einde of aan het einde kwam het erop neer dat een voorstel niet geschreven kon worden omdat het niet conform de lijn binnen kwam

(P3R3) "Maar als je ruimte zoekt krijg je nog steeds de mandarijnen van het beheerssysteem mee.

(P3R3) Stapsgewijs innoveren, piloten, experimenteren etc is onvoldoende as je de beheersregels niet ook aanpast."

Conclusie

In deze vier PPSen een aanvullende casussen wordt geconstateerd dat ambtenaren (gevoel van) ruimte nodig hebben om te kunnen en durven acteren hebben. Dit bevordert hun risico bereidheid en heeft daarmee positief gevolg voor de innovatiekracht.

Dit kan deels gecreëerd worden door de innovatie te separeren van de overheid.

Randvoorwaarden voor het geven en voelen van ruimte die worden benoemd, zijn vertrouwen, durf en motivatie. Uit de observatie blijkt dat wanneer er een evolutionaire definitie van de situatie heerst er meer ruimte en het vertrouwen aanwezig is.

4.7 Betrekken

Factoren die als kritische succesfactor worden benoemd door de respondenten om de innovatie sneller geaccepteerd te krijgen, zijn het proactief betrekken door communicatie met alle afdelingen binnen de overheid die van belang zijn en het tastbaar maken van de innovaties, door dingen samen te doen. Deze worden hieronder toegelicht.

4.7.1 Betrekken via communicatie

Communicatie in deze PPSen is vooral gericht op het wegnemen van de barrières en dan met name het wegnemen van risico en het vinden van een oplossing voor de belemmerende regels. Respondenten benoemen dat door vooraf draagvlak te creëren en alle partijen te betrekken het risico beperkt wordt dat andere (politieke) partijen weerstand gaan bieden, hetgeen een risico vormt voor de verantwoordelijke wethouder, maar wat ook de innovatie kan vertragen of zelfs tegenhouden. (P3R2) *"Ik geloof dat dat na 2002 het risico voor bestuurders wat groter is geworden dan daarvoor. Ehh maar als je goed bestuurder kon je toen en kun je ook nu nog dat wegnemen door van tevoren draagvlak te zoeken voor iets ondernemends, iets innovatiefs en daarbij ook te communiceren dat je risico loopt dat het mislukt."* (P3R2) *"We stoppen iedereen erin en we weten vooraf dat 70 procent waarschijnlijk gaat uitvallen. Dan heb jij een probleem in het kader van die liberale vorm van ehh prestatiebeoordeling. Gaan we dat van tevoren bij de de inspectie zo neerleggen, dan is er geen probleem."*

(P1R6) *Maar dat er risico's zijn is evident anders zouden we er helemaal niet in moeten zitten. Nee. En dat aan de voorkant al aangeven zorgt ervoor dat aan de achterkant een verklaring door de politiek sneller wordt geaccepteerd."*

Opvallend is dat sommigen aangeven dat alles kan, zolang je mensen vooraf maar betreft. Zelfs de weerstand van de handhavers kan overwonnen worden door ze proactief te betrekken: (P2R1) *Maar dat is dan denk onze rol,..... is met name het voortraject zodat alle partijen,..... we hebben ook de omgevingsdienst daar bij betrokken. Die zitten er ook bovenop dat zijn, dat is ook de inspectie. Ook de eh... keuringsdienst van waren - dat moet ik niet zeggen - ... de Nederlandse Warenautoriteit die is ook betrokken. En iedereen zegt van: "oké, als we het heel strak gaan monitoren".*

Betrekken, proactief uitleggen, mensen meenemen zijn dus belangrijke elementen die door veel respondenten genoemd worden als voorwaarde voor succes. (P4R1) *"Dus het is een kwestie van mensen meenemen, mensen betrekken."* (P3R5) *"Verdraagzaamheid daarover ja dat ontstaat door elkaar vaak te zien en te spreken en koffie te drinken en te snappen. En niet te denken vanuit je eigen straatje inderdaad ja. Het zit denk ik toch heel plat praktisch in voldoende contactmomenten continu hebben."* (P5R2) *"Dus puur doordat we haar continue hebben meegenomen stonden we met z'n allen wel op 1 lijn."*

Door mensen te betrekken worden immers sommige risico's verkleind: (P5R1): *"je kan sommige risico's kleiner maken door dingen uit te zoeken of door eeh draagvlaak of ehh..... je kan een aantal risico's kan je wel verkleinen."*

Wanneer mensen aan de voorkant te weinig betrokken zijn, gaat het regelmatig mis:

(P2R5) *Toen heeft hij een veel grotere subsidie gekregen om zo'n wagen te bouwen om in de praktijk te gaan testen, dus die man top of the bill. Dus die ging aan de gang, hij was nog geen twee dagen bezig en met zijn monitoring, toen kwam er iemand van de <handhavingsdienst> langs en die zei hey wat bent u hier aan het doen [lacht], dit is verboden, <.....>, ik slinger u op de bon [lacht]. Ja hij zei 'hoezo op de bon? Ik heb van je collega <.....> heb ik subsidie gekregen'. 'Kan wel zijn maar ik ben van de handhaving en hier staat het, het mag niet'..... [lacht] Ja. En hij werd op de bon geslingerd."*

(P4R2) *"Dus toen nog heel veel weer gesproken van wat is er nou misgegaan en uiteindelijk wel gezien dat we het niet op deze manier [red: zonder vooraf betrekken] hadden moeten aanpakken."*

Toen heeft de wethouder zich er ook heel hard voor gemaakt, die is met de inwoners gaan praten, rustig in de zaal gaan zitten...."

Naast dit bouwen aan draagvlak, wordt communicatie door veel respondenten genoemd om de regels op te rekken of te buigen en in het zoeken naar mazen in de wet. Dit gebeurt door intern te lobbyen. Hiertoe zijn er veelvuldige gesprekken met anderen om dit mogelijk te maken.

(P4R2) Ja en voor een deel is het ook heel veel verbindingen leggen, iedere keer weer opnieuw je gezicht laten zien, praten, in gesprek gaan met mensen, weer uitleggen, weer met elkaar aftasten waar zit dan nog wel de rek."

Heel beeldend wordt dit heen en weer praten en draagvlak zoeken "dansen tussen de schalen" genoemd (P5R3).

Het belangrijkste bij het betrekken van mensen om de wetgeving te kunnen buigen of ontwijken is het wijzen op het belang van de innovatie. Waaróm wordt er gedaan wat er wordt gedaan?

Wanneer iedereen redeneert vanuit het doel, contextgedreven werkt, dan lukt het om ze uit de systeemstructuur van de regels te halen: *(P4R1) "Maar als je regels ontwijkt of buigt, noem of geef het een naam voor een belang waarvan we eigenlijk allemaal zeggen ja we snappen dat, dat dit een, dat, dat het maatschappelijk effect dat we willen gaan bewerkstelligen dat, dat dat belangrijker is dan die regel, dan denk ik dat je het risico nou wel moet nemen dat je het uitlegt en jij kan het ook richting die scholen wel uitleggen..... Dan zitten we bijna alweer in het risico. We moeten niet in het risico, het maatschappelijk effect wat zij bereiken zouden we het liefst bij iedereen hebben, dus als nóg 30 <NN> dat doen dan zeggen we toch ga je goddelijke gang."*

(P2R4) "Het probleem is gedeeld. Het raakt aan het groter maatschappelijk probleem, en wat we aan het doen zijn: iedereen snapt het. Iedereen gunt het elkaar en de kikkers zijn in de kruiwagen daarover. Dat zijn volgens mij...waarom het hier werkt. En dan heb je dus een of twee mensen die dat lekker aan elkaar aan het lopen zijn, met heel veel enthousiasme veel voor elkaar krijgen."

Het probleem dat door iedereen onderkend wordt is dat dit proces van betrekken, draagvlak creëren, lobbyen en beïnvloeden veel tijd kost. Daarnaast is het persoonsafhankelijk of mensen het oppakken en ertoe in staat zijn. Niet iedereen kan zo contextgedreven te werk gaan, niet iedereen heeft of krijgt de ruimte toe: *(P3R1) He, dus het is ehmm... nah... het is óf iemand die heel veel draagvlak heeft en het heel goed voor het voetlicht kan brengen zodat er geen obstructie ontstaat of iemand die het mandaat heeft om eh... om dit soort dingen te regelen.*

(P5R2) "Je merkt zoals een armoede vraagstuk dat gaat dwars door de organisatie heen want het heeft niet alleen met inkomen te maken voor een bewoner eh, die heeft er geen boodschap aan dat ik moet zeggen 'eh daar kan ik nu even niks aan doen; ik werk niet bij onderwijs dus ik kan je niet helpen bij huiswerkbegeleiding', noem maar iets."

4.7.2 Betrekken via dingen doen

Een andere manier om mensen te betrekken, naast praten en overleggen en lobbyen, is dingen laten zien, experimenteren en successen tastbaar maken. In de PPSen die hier de focus op leggen is een versnelling te zien richting concrete resultaten.

(P3R7) "dat is de reden dat ik geen grote beweging wil maken: eh het moet tastbaar worden."

(P2R3) "we willen oplossingsrichtingen en als die oplossingsrichting ook daadwerkelijk oplossing gaan bieden dan is het vroeg genoeg om dat allemaal dicht te gaan timmeren." (P2R1) "Ik denk dat dat het succesfactor is: samen dingen doen. Te laten zien dat het zin heeft. ik wil niet de hele tijd bedenken wat we gaan doen. En ik wil niet de hele tijd visie vormen."

(P2R1) "Ik wil gewoon echt met die bedrijven en voor die bedrijven dingen gaan doen. Dus ga maar vragen van wat ze willen, waar hebben ze behoefte aan, hoe kunnen we die economie verder versterken, wat zijn de problemen waar ze mee leven." En daar zijn we eigenlijk mee begonnen."

Deze houding is tegenovergesteld aan de standaard houding bij de overheid, waar voor alles plannen gemaakt worden en –zoals hierboven beschreven- er veel en langdurig overleg is. *“We gaan niet praten om het praten. We hebben ook geen vergaderingen meer. Er worden ook geen besluiten meer genomen. Heerlijk vind ik dat trouwens en eh... we doen vooral,.....het gaat vooral om die projecten draaien.” (P2R2) “als je wijzigingen wilt aanbrengen dan moet je wat gaan doen. Alles wordt dood geredeneerd.” (P3R7) “kijk het geeft iedereen energie als je uiteindelijk bepaalde resultaten gaat behalen, dan ben je ermee bezig in positieve zin dat geeft je energie en eh dan denk ik ook dat inspireert ook weer andere mensen die een andere rol hebben zeg maar die dan misschien zeggen he dan kunnen we nu eindelijk dit of dat, eh ik noem maar wat.”*

Conclusies

In het algemeen wordt in deze 4 PPSen en de aanvullende casussen genoemd dat het proactief betrekken van iedereen die er mee te maken heeft of krijgt van essentieel belang is. Dat kan blijkens de transcripten en coderingen door te overleggen en overtuigen, door proactief mensen mee te nemen in de ontwikkelingen. Dit is een langdurig en dus traag proces, maar wordt wel als noodzakelijk gezien. Het is beter om vooraf te vertragen dan achteraf –wanneer men niet de juiste mensen betreft- vast te komen hangen. In het eerste geval duurt de innovatie lang, in het tweede geval komt het waarschijnlijk nooit van de grond zoals blijkt uit de onderzochte casussen. Ook wanneer men start met dingen doen om draagvlak te creëren moet het betrekken van de juiste mensen niet overgeslagen worden.

5 Conclusie

In dit hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord waarna de hoofdvraag beantwoord wordt.

5.1 Deelvraag 1 Innovatiekracht

Tabel 7 uit paragraaf 4.1 is omgezet naar positief en negatief. Hierbij is de mate van implementatie omgezet naar concreet resultaat: een innovatie in voorbereiding heeft nog geen concreet resultaat. Het totaalbeeld is als volgt:

	Snelheid	Concreet resultaat	Succesbeleving	Impact	Innovatiekracht
PPS 1	-	-	+/-	-	-
PPS 2	-	+	+/-	-	+/-
PPS 3	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
PPS 4	+	+	+	+	+

Tabel 17: Overzicht Innovatiekracht per PPS

Uit de tabel van innovatiekracht blijkt dat:

- PPS1 is het minst succesvol: geen snelheid, geen concreet resultaat, geen succesbeleving en nog geen impact
- PPS2 is redelijk succesvol: sinds oprichting van PPS is er snelheid waardoor de eerste concrete resultaten zijn behaald in de vorm van pilots; succes doet beleven dus het resultaat leidt tot succesbeleving. Er is nog geen impact in de maatschappij omdat het te kort bezig is.
- PPS3 is redelijk succesvol: vanaf het begin is er gestart met kleine stappen, waardoor er veel snelheid in het proces zat. Hierdoor zijn er heel snel concrete projectresultaten behaald, nog voordat de PPS officieel van start ging. De projecten zijn daadwerkelijk geïmplementeerd en dit gaf een grote succesbeleving. Na een paar jaar is de PPS gestopt waardoor er de impact is in de maatschappij die er wel was weer wegviel.
- PPS4 is het meest succesvol: vanaf het begin is er snel gestart met projecten; plannen werden gemaakt op visieniveau en daarna (en soms tegelijkertijd) ging men meteen aan de slag om 'gaandeweg de plannen bij te schaven en aan te passen waar nodig'. Projecten waren succesvol en hadden impact. Dit blijkt uit de wens van alle partijen om het door te zetten, ook als dat (meer) eigen kosten met zich meebrengt.

5.2 Deelvraag 2

Leidt een overwegend effectual mindset in een PPS tot versterking van de innovatiekracht?

IN paragraaf 4.3 is de aanwezigheid van effectual mindset per PPS bepaald (zie figuur 4). Afgezet tegen de innovatiekracht van PPS 1 t/m 4 (tabel 7, paragraaf 4.1) levert dit het volgende beeld op:

	Innovatie -kracht	% Effectuation
PPS 1	-	46 %
PPS 2	+/-	72 %
PPS 3	+/-	80 %
PPS 4	+	83 %

Tabel 18: Overzicht Innovatiekracht en effectuation per PPS

Hoewel het aantal casussen te laag is om generaliserende conclusies te trekken, is er hier tussen de 4 casussen een verband zichtbaar tussen innovatiekracht en Effectuation:

- PPS 1 heeft een overwegend causale mindset en is het minst succesvol
- PPS 2 en PPS 3 zijn gematigd succesvol met een overwegend effectual mindset van de meeste personen
- PPS 4 heeft een de hoogste effectual mindset en is het meest succesvol

Kartrekker en beslisser

Ook heeft de mindset van de beslisser en de kartrekker (vetgedrukte percentages in tabel 8, paragraaf 4.3) invloed op het succes : waar die effectual is, vergroot dat de innovatiekracht en hoe meer effectual, des te groter de innovatiekracht.

Conclusie op basis van dit onderzoek:

- Hoe groter de effectual mindset binnen een PPS is, des te groter de innovatiekracht
Dit duidt erop dat Effectual mindset binnen een overheids-PPS de innovatiekracht vergroot
- Op basis van enkel en alleen de overwegend effectual mindset kan het verschil in succes tussen PPS 2 en 3 enerzijds en PPS 4 anderzijds, niet worden verklaard

5.3 Deelvraag 3

Leiden overwegend externe oriëntaties van de deelnemers in een PPS tot versterking van de innovatiekracht?

In onderstaande tabel zijn de innovatiekracht (tabel 7, paragraaf 4.1) en het percentage externe oriëntaties in de oriëntatiemix van *alle* deelnemers in een PPS (tabel 11, paragraaf 4.4.1) naast elkaar gezet.

	Innovatie- kracht	% Externe oriëntaties in oriëntatie-mix
PPS 1	-	62,5 %
PPS 2	+/-	66,7 %
PPS 3	+/-	68,7 %
PPS 4	+	68,7 %

Tabel 19: Overzicht Innovatiekracht en oriëntaties per PPS, ALLE respondenten

Hoewel het aantal casussen te laag is om generaliserende conclusies te trekken, is er hier tussen de 4 casussen geen verband zichtbaar tussen succes en overwegend externe oriëntaties gekeken naar alle deelnemers. De percentages liggen dicht bij elkaar en zijn zelfs bijna gelijk.

Over het verband tussen overwegend externe oriëntaties en innovatiekracht kan op basis van deze cijfers geen uitspraak gedaan worden.

Kartrekker en beslisser

Als wordt gekeken naar de oriëntaties van de kartrekker en de beslisser enerzijds (zie tabel 13, paragraaf 4.4.1, hieronder nogmaals opgenomen) en de innovatiekracht (tabel 7, paragraaf 4.1) anderzijds, ontstaat het volgende beeld:

	P1		P2		P3		P4	
	Kartrekker	beslisser	Kartrekker	beslisser	Kartrekker	beslisser	Kartrekker	beslisser
Open				R6 (soc)		R1 (soc)	R2 (soc)	
Sociaal					R8 (zelf)			R1 (zelf)
Zelfreferent.			R1 (open)					
Rationeel	R5 (soc)	R1 (open)						

Tabel 13: Oriëntaties kartrekker en beslisser per PPS

In een gecombineerde tabel met de innovatiekracht ziet dit er als volgt uit:

	Innovatie- kracht	Oriëntatie kartrekker	Oriëntatie beslisser
PPS 1	-	Rationeel- sociaal	Rationeel- open
PPS 2	+/-	Zelfreferent. -open	Open- sociaal
PPS 3	+/-	Sociaal- zelfreferent.	Open- sociaal
PPS 4	+	Open- sociaal	Sociaal- zelfreferent.

Tabel 20: Innovatiekracht en oriëntaties kartrekker en beslisser per PPS

Op basis van slechts 4 cases kan men uiteraard geen generaliserende conclusies trekken, maar uit bovenstaande en uit de voorbeelden benoemd in de analyse, lijkt geconcludeerd te kunnen worden voor deze casussen dat de oriëntaties van de kartrekker en van de beslisser uit de overheid wel van invloed zijn:

1. De aanwezige rationele oriëntatie bij kartrekker en of beslisser belemmert de innovatiekracht
2. Externe oriëntaties bij kartrekkers en beslissers van een PPS dragen bij aan succes

Conclusie:

- Er is in dit onderzoek geen verband aangetoond tussen overwegend externe oriëntaties van *alle* deelnemers in een PPS en de innovatiekracht van die PPS
- Op basis van de overheersende oriëntatie mixen kan het verschil in succes tussen de verschillende PPSen niet worden verklaard.
- Er lijkt in dit onderzoek een licht verband te bestaan tussen de dominantie externe oriëntatie van kartrekkers en beslissers van de overheid in een PPS en de innovatiekracht van die PPS

5.4 Deelvraag 4

Klopt het dat door alignement op de dominante mindset en alignement op de dominante oriëntatie veel aspecten van negatieve invloed factoren voorkomen worden waardoor de innovatiekracht vergroot wordt?

Mindset (causaal-effectual)

Wanneer er ingezoomd wordt op de mindset van de personen in een PPS levert dat het beeld op zoals gevisualiseerd in tabel 8 van paragraaf 4.3: behalve in PPS4 heeft elke PPS zowel deelnemers met overwegend effectual mindset als deelnemers met overwegend causale mindset. Het percentage met gelijke mindset (alignment) is per case wel verschillend:

	Alignment mindset in #	Alignment mindset in %	Innovatiekracht
PPS 1	5 van de 8	62,5%	-
PPS 2	7 van de 8	83 %	+/-
PPS 3	5 van de 6	87,5%	+/-
PPS 4	8 van de 8	100 %	+

Tabel 21: Aligment mindset per PPS afgezet tegen innovatiekracht

Hoewel het aantal casussen onvoldoende is om generaliseerbare conclusies te trekken, kan op basis van de gegevens uit deze PPSen wel geconstateerd worden dat alignement op mindset (causaal-effectual) van de deelnemers bijdraagt aan het succes. Hoe groter het alignement, des te groter het succes.

Oriëntaties

Uit tabel 13 in hoofdstuk 4.4.1. blijkt dat in alle PPSen de oriëntatiemixen van de diverse deelnemers verschillend is. In elke PPS zijn alle oriëntaties aanwezig.

	# Personen	# Oriëntaties aanwezig	Innovatiekracht
PPS 1	8	6	-
PPS 2	6	4	+/-
PPS 3	8	6	+/-
PPS 4	8	5	+

Tabel 22: Aligment oriëntatiemixen per PPS afgezet tegen innovatiekracht

Hiermee is er op basis van dit onderzoek geen bewijs voor de stelling dat gelijke oriëntatiemixen in de groep deelnemers bijdraagt aan het succes van de PPS en van de innovatie.

- In PPS 1 is er geen alignement op mindset en er is geen alignement op oriëntaties
- Bij PPS 2 en PPS 3 is er een overwegend effectual mindset (geen 100%), maar is er geen alignement op oriëntaties
- Bij PPS 4 is er 100% alignement op mindset, echter geen alignement op oriëntaties, alhoewel dit hoger is dan bij de anderen.

Wel wordt in enkele interviews aangegeven dat samenwerken met rationele, behoudende mensen als frustrerend wordt ervaren en door anderen dat het samenwerken in een groep gelijkgestemden heel prettig is. Dit is onvoldoende sterk aantoonbaar uit de coderingen. Een grootschaliger onderzoek naar de invloed van oriëntaties op innovatiekracht in een PPS verdient wel aanbeveling.

Conclusie:

- Op basis van dit onderzoek kan het verschil in innovatiekracht tussen PPS 2 en 3 enerzijds en PPS 4 anderzijds niet voldoende verklaard worden uit alignment op mindset & oriëntaties.
- Alignment op oriëntaties tussen alle deelnemers in een PPS duiden niet op vergroting van de innovatiekracht; uit PPS 3 en PPS 4 lijken verschillende oriëntaties tot verhogen van innovatiekracht te leiden

5.5 Deelvraag 5

Welke andere belemmeringen zijn er en welke mogelijke andere succesfactoren zijn te benoemen voor het wegnemen van de belemmerende factoren?

Op basis van de open coding zijn in dit onderzoek de volgende additionele belemmeringen – naast die uit de literatuur- naar voren gekomen:

- Het **democratisch stelsel** leidt tot korte termijn handelen hetgeen een barrière voor innovatie is: door de korte termijn is de financiering vaak van te korte duur om een innovatie echt te laten slagen. Hierdoor durven bedrijven geen precommitment af te geven in de PPS, omdat ze niet zeker zijn van het succes wanneer het te kort de tijd krijgt. Ook het poldermodel is een barrière die ontstaat uit het democratisch (meer-partijen) stelsel in Nederland.
- De **conflicterende belangen** komen vooral voort uit de economische drijfveer die bij partijen maar vooral ook bij de (landelijke) overheid zelf voorop staat. Deze belangen 'bijten' soms op korte termijn met de maatschappelijke belangen (impact) van nog onbeproefde innovaties, waarvan het economische belang nog niet duidelijk is. Hierdoor is het (pre)-commitment van de overheid onvoldoende om de innovatiekracht echt te bevorderen. De overheid kiest vooral voor het economische belang, ook al gaat dat in tegen innovaties die de gewenste impact brengen. Ze worden hierbij vaak geleid door de lobby van gevestigde partijen, die vanuit die focus op economie meer invloed hebben dan de opkomende bedrijven.
- Het **gebrek aan leiderschap** van de overheid komt voort uit bovenstaande barrières en leidt tot onvoldoende daadkracht en power. De overheid kiest een rol van compromissen en halve keuzes die niet bevorderend werkt voor de innovatiekracht.
- Daar waar de principes van Effectuation het succes van de innovatie vergroten zijn er belemmeringen die de principes van Effectuation bemoeilijken: **financiering aan de voorkant van de innovatiefunnel** ondermijnen het pre-commitment van bedrijven en leidt ertoe dat bedrijven zich aansluiten vanwege hun eigenbelang. Wanneer de financiering –te vroeg- stopt, komt er niks van de implementatie terecht. Er is dan immers geen (eigen)belang meer voor de bedrijven.

Hoewel het aantal onderzochte PPSen onvoldoende is om de conclusie te mogen generaliseren, is de conclusie vanuit dit onderzoek dat oplossingen voor het vergroten van de innovatiekracht afhangen van de factoren motivatie, communicatie (betrekken) en vooral ruimte.

Ruimte

Uit de analyse van deze vier PPSen en de aanvullende interviews is gebleken dat **ruimte** in het midden van een netwerk van citaten en codes staat (zie figuur 5 in hoofdstuk 4.6): hier komt alles in samen. De ruimte die mensen binnen en van de overheid voelen en krijgen komt enerzijds van de motivatie van de mensen en leidt ook weer tot motivatie.

Mindset leidt tot perceptie van ruimte en dit nodigt uit tot een bepaalde oriëntatie. Mindset en durf/leef leiden tot meer gevoelde ruimte, maar ook tot meer gegeven ruimte door leidinggevend. Ruimte wordt gecreëerd door het proactief betrekken van alle partijen, want 'betrekken maakt betrokken'. Dit is een langdurig proces, dus ambtenaren die échte ruimte weten te creëren in de rationele structuur van de overheid, versnellen het proces. Dit kan volgens de onderzochte casussen in dit onderzoek alleen door de innovatie te separeren, dus

buiten de overheidsstructuur te plaatsen, om op die manier de wet- en regelgeving te omzeilen en buiten de politiek te plaatsen om de risicoaversie te voorkomen. Het plaatsen van de innovatie in een PPS is derhalve een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor het creëren van de voor innovatie benodigde ruimte.

Op basis van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat de innovatiekracht stijgt pas echt wanneer binnen de overheid ruimte wordt gecreëerd; dit kan alleen door op een andere manier te gaan werken: via een extern georiënteerde organisatie, door omdenken: geen ellenlange plannen op papier maken, niet vanuit het systeem denken, maar van buiten naar binnen ophalen wat er nodig is en daar kaders op vaststellen. Binnen deze kaders worden vervolgens partijen uitgenodigd om innovaties in te zetten. Ook hier is ruimte een voorwaarde voor succes: geen plannen vanuit de overheid opleggen, geen plannen 'duwen' of partijen verleiden met subsidies, maar ruimte creëren voor partners om zich spontaan aan te sluiten bij de kaders, de 'imagined ends' met eigen middelen, waarbij de overheid ook middelen inbrengt op het moment van implementatie. Het starten vanuit de effectual principes van Bird-in-Hand en Crazy Quilt roept de externe (sociale) oriëntatie op die deze ruimte creëert. Wanneer de ruimte ook top-down gecreëerd wordt door de (politieke) top, wordt de innovatie verder versterkt.

Dit is de verklaring van het succes van PPS 4, de enige waar ook de impact gerealiseerd is én die in snelheid de andere overtreft. De beslisser zit aan de politieke top en heeft zijn invloed aangewend om de omstandigheden te creëren waarin kon ontstaan wat hij wenste. Hij heeft niet geduwd, maar een pull gecreëerd van buiten naar binnen. Deze PPS is de enige die een redelijk hoog percentage aan evolutionaire definitie van de situatie heeft (tabel 11, hoofdstuk 4.4.3) in combinatie met een zeer hoge effectual mindset.

Hoewel de conclusies niet gegeneraliseerd mogen worden op basis van dit beperkte aantal, duidt dit erop dat met een effectual aanpak de juiste 'context' ofwel definitie van de situatie geschapen kan worden. Dit komt in de analyse met name naar voren in de coderingen behorend bij de effectual principes en oriëntaties.

5.6 Hoofdvraag

Wat is het effect van gelijke mindset en betekenisgeving en andere invloedsfactoren op de beperkende factoren voor innovatiekracht van overheidsinstanties?

Op basis van de analyse in dit onderzoek en de beantwoording van de deelvragen kan de hoofdvraag beantwoord worden.

Een gelijke effectual mindset vergroot de snelheid en het succes van innovaties van de overheid in een PPS, maar effectual mindset alleen is niet voldoende voor het verminderen van de beperkende factoren en daarmee het vergroten van de innovatiekracht.

Er is geen relatie aangetoond tussen alignment op oriëntaties en een grotere innovatiekracht, wel is een positief verband zichtbaar tussen sociaal-zelfreferentiële oriëntaties onder kartrekkers en beslissers van de overheid voor het succes van de innovatie.

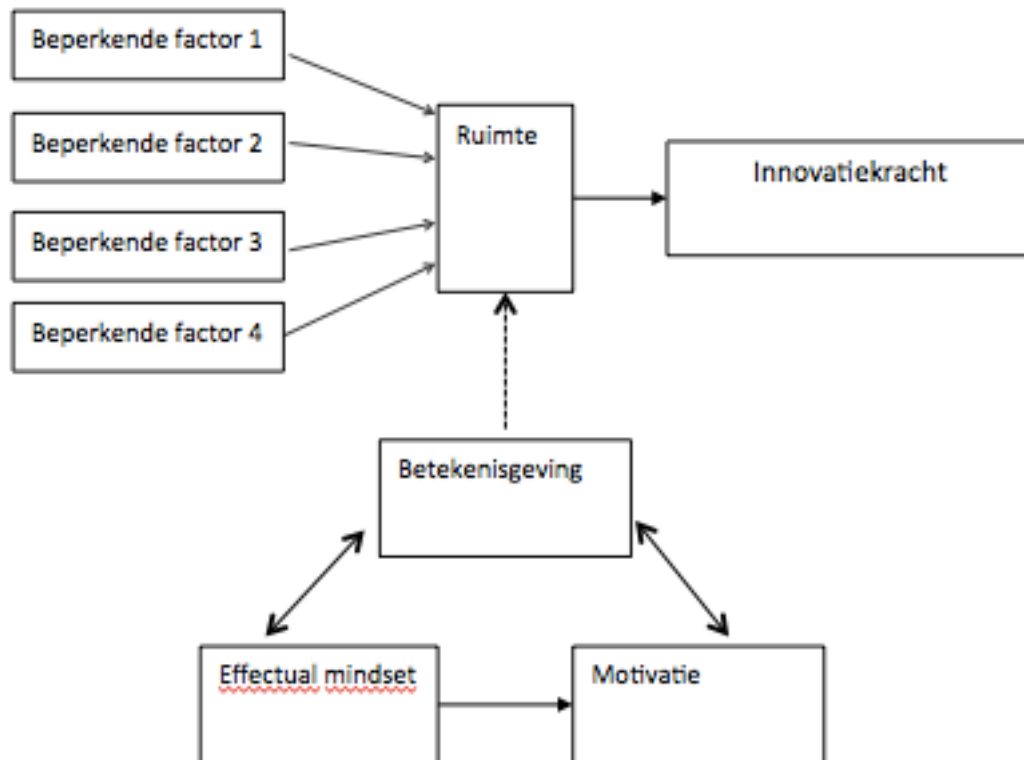
De combinatie van effectual mindset en de mate van ruimte waarbinnen geacteerd kan worden leidt gezamenlijk wel tot het vergroten van de innovatiekracht. Ruimte kan alleen gecreëerd worden door de (politieke) top en ontstaat vooral door van buiten naar binnen te gaan werken: extern georiënteerd te organiseren. Deze externe oriëntatie wordt in gang gezet door een effectual aanpak door en mindset van de deelnemers in de PPS. De overheid kan dit faciliteren door een pull te creëren in plaats van een push: niet vanuit het systeem duwen, maar zorgen dat dingen ontstaan. Dit is een verschuiving in de definitie van de situatie van rationeel naar open.

Andere belangrijke gevonden invloedsfactoren zijn motivatie (willen en durven) en betrekken. Vooral motivatie is een kritische succesfactor, in combinatie met doorzettingsvermogen. Als men iets echt wil, dan lukt het. Het kost alleen vaak veel tijd.

Conclusie:

Een extern georiënteerde organisatie is nodig om de nieuwe ruimte te creëren die nodig is om de innovatiekracht te vergroten. De innovatiekracht kan het beste ingevuld worden met een effectual mindset. Deze twee samen leiden tot het vergroten van de innovatiekracht bij de overheid.

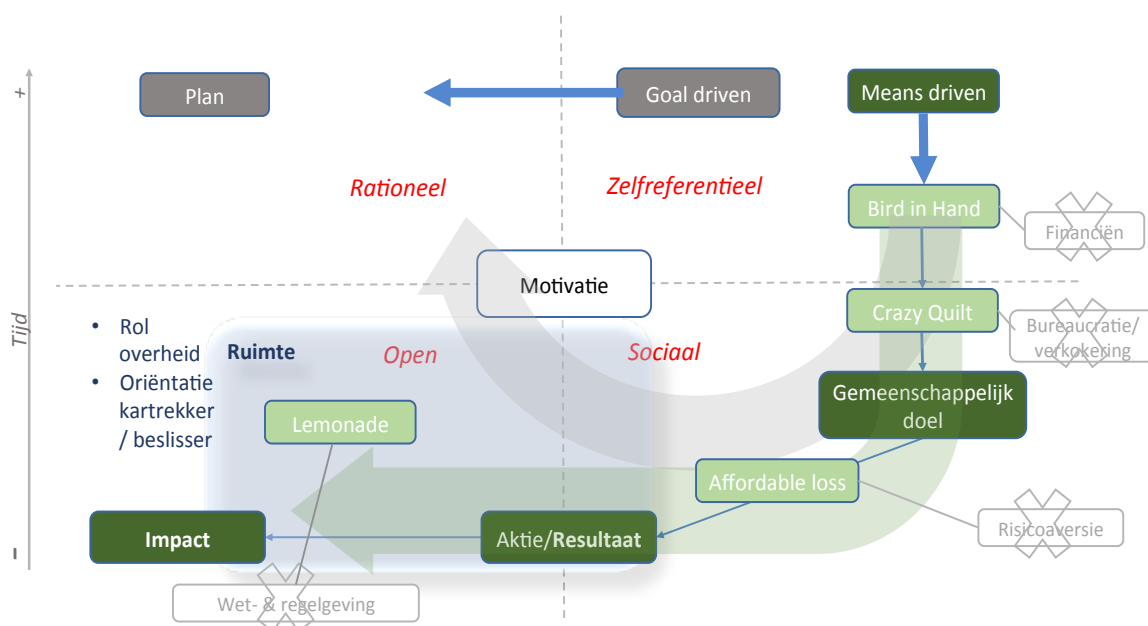
Het conceptueel model is op basis van deze conclusie als volgt:



Naar aanleiding van de benoemde conclusies is een studie gerechtvaardigd om de in deze exploratieve studie gevonden verbanden te toetsen in een grotere context. Dit vervolgonderzoek is noodzakelijk om te verifiëren of de hier gevonden conclusies generaliseerbaar zijn.

Het lijkt erop dat een effectual aanpak een positieve invloed heeft op het wegnemen van belemmeringen door de gewenste definitie van de situatie te creëren: vanuit de theorie van betekenisgeving bekeken leidt een effectual aanpak tot de extern georiënteerde, sociaal-open organisatie (definitie van de situatie) die nodig is om ruimte te geven aan innovatie.

De samenhang tussen Effectuation en Betekenisgeving kan als volgt worden weergegeven:



In de overwegend zelfreferentiële-rationele Westerse maatschappij start elke innovatie en elke samenwerking vanuit zelfreferentialiteit.

Wanneer de innovatie vanuit een causale mindset wordt aangepakt leidt deze causale aanpak binnen de PPS tot een rationele definitie van de situatie, waarin veel tijd besteed wordt aan planvorming en beschrijvingen. De samenwerking krijgt dan de vorm van een aanbesteding. Hierdoor vertraagt het innovatieproces hetgeen de innovatiekracht verlaagt. Een causale aanpak wordt getriggerd door een rationele oriëntatie bij de kartrekker en/of beslisser.

Effectuation versnelt: hoe hoger het percentage effectual mindset, hoe beter:

- Met effectuation start de PPS samenwerking means-driven vanuit het Bird-in-Hand principe in een zelfreferentiële context
- De effectual aanpak trekt de PPS vervolgens naar een sociale context, die nodig is om het gezamenlijke doel te bepalen en gezamenlijk de propositie in te vullen via het Crazy-Quilt principe. Effectual denkers gaan immers uit van “imagined ends” en hebben geen vooropgezet doel (pre-set goal). Ze hebben elkaar dus nodig in het sociaal-open deel van de oriëntaties om dat gezamenlijke doel te ontwikkelen.
Als een gezamenlijk doel wordt bepaald door alle PPS partners is het commitment en het vertrouwen hoger. Vanuit dat commitment en vertrouwen ontstaat meer ruimte omdat risico's gedeeld worden en daarmee minder zwaar wegen voor de overheid.
- Ook het Affordable-Loss principe vermindert de risicoaversie van de overheid. Risico heeft binnen de politieke context vooral te maken met het risico dat men bereid is te lopen op reputatieschade, het politiek risico. Affordable loss reduceert daarmee de risico's en maximeert ze: dit leidt tot durf die het antwoord is op de belemmering van risico aversie.
- Dit betekent dat snel(ler) gestart wordt met pilots die tot eerste resultaten kunnen leiden waardoor het vertrouwen in de innovatie verder toeneemt en men nog meer ruimte krijgt deze te implementeren
- Het Lemonade principe heeft eveneens te maken met risico: in plaats van risicobeperking worden tegenslagen omgebogen. In deze vier PPS casussen is dit gedrag bij de overheid vooral terug te vinden in de manier waarop de ambtenaren met regels omgaan: de effectuators willen en durven de regels om te buigen of gaan buiten de regels om wanneer ze ertegen aan lopen. De non-effectuators willen risico's vermijden en houden zich derhalve aan de regels. Ze brengen de regels die van toepassing zijn vooraf in kaart en handelen ernaar. Als ze het project toch willen doorzetten, doen ze dat vooral door op rationele manier via rationaliseren en overtuigen van alle partijen toestemming te krijgen, alvorens verder te gaan. De kartrekkers en beslissers bepalen hier de **ruimte**, die voorwaarde is voor succes.

Allesbepalend is **motivatie**: wanneer men iets echt wil, is bijna alles mogelijk. Zelfs juristen weten dan oplossingen te vinden die aan de 'geest van de wet' tegemoet komen en niet aan de letter van de wet of oplossingen die om de regels heen gaan. Deze motivatie is belangrijk voor alle effectual stappen in het proces. Wanneer de overheid in staat en bereid is om overheidsdeelnemers aan een PPS te selecteren op basis van motivatie, komt dit de PPS en daarmee de impact van de innovatie ten goede.

De innovatiekracht wordt tevens beïnvloed door de **rol van overheid** –juiste wijze en juiste moment- en durf. Deze hangen af van de oriëntatie en mindset van de actoren;. Het is dan ook van belang dat er een kartrekker en beslisser zijn met externe oriëntaties en met een effectual mindset: open-sociale personen zien kansen en toekomstmogelijkheden. Effectuators gaan uit van het pilot-in-the plane principe en zijn ervan overtuigd dat ze kunnen bereiken wat ze willen bereiken en dat wetgeving nooit een struikelblok hoeft te zijn (P4R1) *“Het kan eigenlijk altijd. Je moet het willen, daar zit het echt.”*

De combinatie van Effectuation met de juiste definitie van de situatie vergroot de innovatiekracht. Deze definitie van de situatie is afhankelijk van de durf en motivatie van de

kartrekkers en beslissers. Wanneer er geen krachtige beslisser is, lopen innovaties op enig moment allemaal stuk in de rationele omgeving waarin ze zich bevinden. Om de innovatiekracht verder te vergroten en impact te creëren op de grote thema's moet de definitie van de situatie aangepast worden en dat moet van bovenaf, vanaf de politieke en ambtelijke top. Er is een paradigmashift nodig in de manier van organiseren bij de overheid: van intern georiënteerd naar extern georiënteerd, van een rationele naar een evolutionaire definitie van de situatie.

Deze paradigmashift kan gestart worden door het creëren van ruimte via het kantelen van de organisatie: innovaties worden niet gestart met het maken van plannen in het stadhuis, maar door in de effectual Crazy Quilt partners aan zet te brengen en binnen kaders oplossingen te laten genereren die de gewenste impact brengen.

De rol van de overheid moet daarvoor veranderen van plannenmaker en kartrekker 'aan de voorkant' naar facilitator gedurende het hele proces en vooral bij de implementatiefase. Dit faciliteren zit zowel in hulp bij het doorbreken van de belemmerende wet- en regelgeving dan in het financieren van innovaties. Ook hier geldt dat er vooral ruimte gecreëerd moet worden en dit kan het beste door een 'level playing field' te veroorzaken. De gewenste maatschappelijke impact wordt voorop gesteld en wetgeving of andere factoren die daar tegen werken, moeten door de overheid geneutraliseerd worden.

Door de paradigmashift en door het werken 'van buiten naar binnen' als gevolg, ontstaat de gewenste en benodigde ruimte. Deze ruimte haalt de belemmeringen weg:

- door de innovatie te separeren wordt de beperking van de wet- en regelgeving beperkt
- door de implementatie te faciliteren en niet alleen de concepten te financieren, worden partners aangetrokken die echt gemotiveerd zijn om het doel, het maatschappelijk belang te bereiken en daar zélf ook in te investeren
- door de implementatie te faciliteren in de vorm van het creëren van markten of financieren van een onrendabele top, wordt de innovatie versterkt ten opzichte van de bestaande producten en diensten; hierdoor hebben ze meer kans van slagen
- door omdenken en de planvorming via concrete experimentation neer te leggen bij de partners, valt de macht van de lobby weg. Partners moeten onderling tot overeenstemming komen en niet een voor een de politiek voor hun karretje spannen.

Wanneer de ontstane ruimte ingevuld wordt met innovaties die opgestart worden vanuit de effectual mindset wordt de innovatiekracht van de overheid vergroot doordat de innovaties snel geïmplementeerd worden en impact brengen.

6.2 Relevantie

6.2.1 Theoretische relevantie

De theorie van effectuation is door Sarasvathy (2001) beschreven op basis van een studie naar hoe ondernemers hun bedrijf starten. Deze theorie is vertaald naar een methode om managers in een corporate setting ondernemender te maken (Blekman, 2011). In dit onderzoek is een eerste aanzet gedaan naar de invloed van een effectual mindset binnen de overheid. Er is een indicatie van een verband tussen effectuation en innovatiekracht bij de overheid.

De invloed van betekenisgeving op innovatiekracht van de overheid is nog niet onderzocht. Uit deze studie is gebleken dat met name het creëren van ruimte via een externe georiënteerde organisatie een voorwaarde is voor innovatiekracht. Dit kan gestimuleerd worden via de effectual aanpak: om de innovatiekracht van de overheid echt te vergroten is een paradigmashift nodig van de huidige rationele definitie van de situatie naar een externe definitie van de situatie. De principes van effectuation kunnen deze definitie creëren. Een andere manier is een radicale paradigmashift geïnitieerd vanuit de top van de organisaties.

6.2.2 Praktische relevantie

De overheid heeft behoefte aan verandering, om innovatie te stimuleren en impact te realiseren. Dit onderzoek geeft handvaten om te komen tot deze verandering.

Enerzijds betreft dat een verandering van de organisatie, van een interne naar een externe definitie van de situatie. Dit kan geïnitieerd worden door innovatieprocessen met een effectual aanpak in te zetten. De principes van Effectuation bevorderen de innovatie onder andere door de gewenste externe definitie van de situatie te creëren.

Anderzijds zijn er praktische tips uit het onderzoek naar voren gekomen, waarmee de innovatiekracht vergroot kan worden. Deze betreffen met name de rol van de overheid: deze moet veranderen van subsidieverstrekker aan de 'voorkant' (de idee- en conceptfase) naar facilitator in de implementatiefase. Hiermee stelt de overheid zich op als partner van bedrijfsleven, kennisinstellingen en burgers en faciliteert een zo goed mogelijk innovatieklimaat.

6.3 Beperkingen en Toekomstig onderzoek

Dit onderzoek is onderhevig aan enkele beperkingen. Een eerste beperking betreft het aantal respondenten en met name het aantal PPSen. De innovatiekracht is vergeleken tussen deze verschillende casussen en deze zijn beperkt in aantal.

Een tweede beperking zit in de manier van coderen. Naast de open coding is er gebruik gemaakt van deductieve codering, op basis van de vooraf gebruikte theorie. Dit heeft geleid tot interpretatieve codering. Deze beperking is zoveel mogelijk geneutraliseerd door te werken met een transparant coderingsschema dat volledig op de theorie is gebaseerd.

De theorie van betekenisgeving staat nog helemaal aan het begin van onderzoek. Dit onderzoek diende als eerste stap om de concepten van mindset en betekenisgeving als modererende factor op innovatiekracht binnen een Publiek-Privaat Samenwerkingsverband in kaart te brengen en is bedoeld als exploratie om de basis te leggen voor een grootschalig vervolgonderzoek.

Vier adviezen voor vervolgonderzoek worden hieronder aangereikt:

1. Het verband tussen effectual mindset en betekenisgeving dient verder onderzocht te worden. Door dit kwalitatieve onderzoek uit te breiden naar een grotere onderzoekspopulatie kan dit op grotere schaal onderzocht worden om te toetsen of de uitkomsten dan intact blijven.
2. Het verband tussen effectual mindset en innovatiekracht dient verder onderzocht te worden. Door gebruik te maken van kwantitatief onderzoek kan dit op grote schaal onderzocht worden om te toetsen of de uitkomsten dan intact blijven.
3. Het verband tussen betekenisgeving en de invloed van de definitie van de situatie dient verder gevalideerd te worden. In de studie is al in zeer beperkte mate getoetst bij overheidsinstanties die de organisatie gekanteld hebben. Dit kan in een onderzoek consequent en uitgebreider opgepakt worden.
4. De toepassing van effectuation binnen de overheid vraagt om de orkestratie daarvan ten behoeve van de innovatiekracht. Welke praktische organisatie factoren moeten aangepast worden om de effectual mindset te bevorderen. Komen deze overeen met de factoren in corporate bedrijven of zijn er verschillen?

7 Referenties

- Babbie, E. R. (2010). *The Practice of Social Research*, Cengage Learning.
- 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.
- 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.
- Blekman, T. (2011). Corporate effectuation: What managers should learn from entrepreneurs! Academic Service.
- Bloch, C. (2011). Measuring public innovation in the Nordic countries (MEPIN).
- Böhm, A. (2004). Theoretical Coding: Text Analysis in Grounded Theory. In U. Flick, E. Kardoff & I. Steinke (Eds.), *A companion to Qualitative Research (pp. 270-275)*. London: SAGA Publications.
- Bommert, B. (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International public management review*, 11(1), 15-33.
- Borins, S. (2000). Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers. *Public Administration Review*, 60(6), 498-507.
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of intellectual capital*, 2(3), 310-319.
- Borins, S. (2001), *The Challenge of Innovating in Government* (PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government, Arlington, Virginia)
- Brettel, M., Mauer, R., Engelen, A., & Küpper, D. (2012). Corporate effectuation: Entrepreneurial action and its impact on R&D project performance. *Journal of Business Venturing*, 27(2), 167-184.
- Brettel, M., Mauer, R., Engelen, A., & Küpper, D. (2012). Corporate effectuation: Entrepreneurial action and its impact on R&D project performance. *Journal of Business Venturing*, 27(2), 167-184.
- Brymann, A & Bell, E. (2011). *Business research methods* (3rd edition edn. ed.) Oxford: University Press.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help?. *The Innovation Journal*, 17(1), 2.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering collaborative policy innovation: Can innovation labs help?. *The Innovation Journal*, 17(1), 2.
- Casebourne, J. (2014). *Why motivation matters in public sector innovation*. London: Nesta.
- Chapman, J. (2002). *System failure: Why governments must learn to think differently*. Demos.
- Daglio, M.; Gerson D.; Kitchen H. (forthcoming, 2015), 'Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation', Background Paper prepared for the OECD Conference "Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact", Paris, 12-13 November 2014
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of public administration research and theory*, 19(3), 495-522.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*.

- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2000). The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In *Economics Meets Sociology in Strategic Management* (pp. 143-166). Emerald Group Publishing Limited.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2000). The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In *Economics Meets Sociology in Strategic Management* (pp. 143-166). Emerald Group Publishing Limited.
- Dinten van, W.L., (2002), *Met gevoel voor realiteit, Over herkennen van betekenis bij organiseren*, Delft: Eburon.
- Dinten van, W.L., Schouten, I., (2008), *Zijn zij gek of ben ik het? Hoe je oriëntaties gebruikt bij organiseren*, Delft: Eburon.
- Dinten van, W. L. (2014). *Voorbij het Vanzelfsprekende. Op safari in de wildernis van betekenisgeving*, Delft: Eburon Uitgeverij BV.
- Dinten van, W.L. (2015), *Hebben we hier nu voor gekozen?*, Delft: Eburon
- Dorado, S. (2005). Institutional entrepreneurship, partaking, and convening. *Organization studies*, 26(3), 385-414.
- Drucker, P. F. (1998). The discipline of innovation. *Harvard business review*, 76(6), 149-157.
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R., Jackson, P. (2015). *Management & Business Research*, Sage
- Eggers, W.D., Singh, S.K. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*, Deloitte Research
- The Expert Group on Public Sector Innovation (2013). *Powering European Public Sector Innovation: towards a new architecture*.
- Fung (2008). *Citizen Participation in Governments Innovations* - IN Borins, Sandford ed *Innovations in Government*
- Grant, A.M. (2008) Employees without a cause: the motivational effects of prosocial impact in public service. 'International Public Management Journal.' 11:1, p48-66.
- Hambleton, R., Howard, J., Denters, S. A. H., Klok, P. J., & Oude Vrielink, M. J. (2012). *Public sector innovation and local leadership in the UK and the Netherlands*.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Johns, C. M., O'reilly, P. L., & Inwood, G. J. (2006). Intergovernmental innovation and the administrative state in Canada. *Governance*, 19(4), 627-649.
- Johnson, P., & Clark, M. (2006). Editors' introduction: Mapping the terrain: An overview of business and management research methodologies. In: P. Johnson & M. Clark (eds) *Business and Management Research Methodologies*, Sage, xxxv-Iv.
- Kautschur, L. (2016). *Corporate effectuation: an explanatory study about the application of effectuation in a large established company* (Master's thesis, University of Twente).
- Koppenjan, J. J. F. M. (2005). *The Formation of Public - Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in The Netherlands*. *Public Administration*, 83(1), 135-157.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public administration review*, 79-88.
- Mäensivu, K., Toivonen, M., & Tammela, K. (2017). *Innovation with Effectuation: An Opportunity for the Public Sector*. In *Innovating in Practice* (pp. 179-202). Springer International Publishing.

- Meijer, A. J. (2014). From Hero-Innovators to Distributed Heroism: An in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation. *Public Management Review*, 16(2), 199-216.
- Moore, M. H. (2005). Break-through innovations and continuous improvement: Two different models of innovative processes in the public sector. *Public Money and Management*, 25(1), 43-50.
- Moore, M., & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public management review*, 10(1), 3-20.
- Mulgan, G. (2012) 'Government with the people: the outlines of a relational state.' In Cooke, G. and Muir, R. (2012) 'The relational state: How recognising the importance of human relationships could revolutionise the role of the state.' London: IPPR.
- OECD (2014a) 'The Innovation Imperative: A call to action.' Paris: OECD
- OECD (2014b) 'Building organisational capacity for public sector innovation: Background paper.' Paris: OECD.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing government*. Reading, Massachusetts, 59-7.
- Perry, J. and Hondeghe, A. (2008) 'Motivation in Public Management: The Call of Public Service.' Oxford: Oxford University Press.
- Perry, J. T., Chandler, G. N., & Markova, G. (2012). Entrepreneurial effectuation: a review and suggestions for future research. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 36(4), 837-861.
- Petkovšek, V., & Cankar, S. S. (2013). Public sector innovation in the European Union and example of good practice. In *Active Citizenship by Knowledge Management & Innovation: Proceedings of the Management, Knowledge and Learning International Conference 2013* (pp. 1329-1336). ToKnowPress.
- Read, S., Dew, N., Sarasvathy, S. D., Song, M., & Wiltbank, R. (2009). Marketing under uncertainty: The logic of an effectual approach. *Journal of Marketing*, 73(3), 1-18.
- Read, S., Sarasvathy, S., Dew, N., Wiltbank, R., & Ohlsson, A. V. (2010). *Effectual entrepreneurship*. Taylor & Francis.
- Saldaña, J. (2012). *The coding manual for qualitative researchers* (No. 14). Sage.
- Sarasvathy, S. D. (2001). Causation and effectuation: Toward a theoretical shift from economic inevitability to entrepreneurial contingency. *Academy of management Review*, 26(2), 243-263.
- Sarasvathy, S. D., & Venkataraman, S. (2011). Entrepreneurship as method: Open questions for an entrepreneurial future. *Entrepreneurship theory and practice*, 35(1), 113-135.
- Schoeman, M., Baxter, D., Goffin, K., & Micheli, P. (2012). Commercialization partnerships as an enabler of UK public sector innovation: the perfect match?. *Public Money & Management*, 32(6), 425-432.
- Sifry, Micah L.. (2009). *Lessons from America - IN Reboot Britain*. NESTA
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, 17(1), 1-14.
- Toivonen, M., & Tammela, K. (2013). Innovation with effectuation: conceptual discussion and a case study.
- Townsend, W. (2013). Innovation and the perception of risk in the public sector. *International Journal of Organizational Innovation* (Online), 5(3), 21.

BIJLAGEN

Bijlage 1 - Codelijst

Code lijst 1 juni 2017	
1 Innovatie	
1.1 Innovatie	
1.2 Innovatiekracht	
2 Barrières	
2.1 Risico-aversie	
2.2 Bureaucratie	
2.3 Financien	
2.4 PPS	
2.4.1 besluitvorming	
3 Effectuation	
3.1 Bird in hand	
3.2 Affordable loss	
3.3 Lemonade	
3.4 Crazy Quilt	
3.5 Pilot in the plane	
4 Betekenisgeving	
4.1 Orientatie (voorkeur van orientatie van een persoon)	
4.1.1 Zelf-referentieel	
4.1.2 Rationeel	
4.1.3 Sociaal	
4.1.4 Evolutionair	
4.2 Situatie betekenisgeving	
4.2.1 Zelf-referentieel	
4.2.2 Rationeel	
4.2.3 Sociaal	
4.2.4 Evolutionair	
4.3 Organisatievorm	
4.3.1 Rationaliseren en overtuigen	
4.3.2 Construeren en macht	
4.3.3 Normeren en sociale samenhang	
4.3.4 Strevolte en gevoel voor realiteit	
5. Causation	
5.1 Pre-set goals	
5.2 Expected return	
5.3 Risk avoidance	
5.4 Competitive analysis	
5.5 Inevitable trends	

Code lijst 15 augustus 2017	
1 INNOVATIE	
1.1 INNO_Innovatie	
1.1.1 Product_dienst-innovatie	
1.1.2 Organisatie-innovatie	
1.2 INNO_Innovatiekracht	
1.2.1 impact	
1.3 Gebrek aan Innovatie	
1.3 Innovatie snelheid	
2 BARRIERES	
2.1 BARR_Risico aversie	
2.1.1 angst	
2.2 BARR_Bureaucratie	
2.2.1 BAR_Bur_besluitvorming	
2.2.2 BAR_Bur_verkokering	
2.2.3 BAR_Bur_regelgeving	
2.2.4 BARR_Bur_verantwoording	
2.3 BARR_Financien	
2.4 BARR_PPS	
2.4.1 BARR_PPS_Besluitvorming	
2.4.1.1 BARR_besluit_verantwoording	
2.4.2 BARR_PPS_gedeelde baten	
2.5 barriere financiering	
2.5 barriere markt	
2.7 BARR_democratisch stelsel	
2.7.1 BARR_democ_poldermodel	
2.7.2 BARR_democ_korte termijn	
3 EFFECTUATION	
3.1 EFFEC_Bird in hand	
3.1.1 EFFEC Bird in hand _mogelijk	
3.1.2 BIH_wie ben ik	
3.1.3 BIH_wat kan ik	
3.1.4 BIH_wie ken ik	
3.1.5 BIH_cocreeren	
3.2 EFFEC_Affordable loss	
3.2.1 EFF_Aff_geen expected return	
3.2.2. EFF_Aff_Acceptabel risico	
3.3 EFFEC_Lemonade	
3.3.1 Flexibiliteit	
3.4 EFFEC_Crazy Quilt	
3.4.1 EFFEC_Crazy Quilt - samen	
3.4.2 EFFEC_Crazy Quilt - partner	
3.4.3 EFFEC_Crazy Quilt - partner search	
3.4.4 EFFEC_CQ_spontaan	
3.4.5 EFFEC_CQ_doelen meebepalen	
3.4.6 EFFEC_CQ_middelen inbrengen	
3.4.7 pre commitment	
3.5 EFFEC_Pilot in the plane	
3.6 EFFEC Non predictive control	
3.6.1 EFFEC Non predictive control - market	
3.6.1.1 geen marktonderzoek gedaan	
3.6.2 EFFEC Non predictive control - product	
3.7 EFF_experimentation	
3.8. EFF_stapsgewijze planvorming, gaandeweg aanpassen	
4 BETEKENISGEVING	
4.1 BETEK_Orientatie	
4.1.1 BETEK_Orien_Evolutionair	

Code lijst 15 augustus 2017	
4.1.1.1. Ori_Evo_Patroonherkenning	
4.1.1.2. Ori_evo_Toekomst mogelijkheden zien	
4.1.2 BETEK_Orien_Zelf referentieel	
4.1.2.1. Ori_zelfref_creatief	
4.1.2.2. Ori_zelfref_Doorzettingsvermogen	
4.1.2.3 Ori_zelfref_eigenbelang/egoistisch	
4.1.2.4 BETEK_Ori_zelf_eigenaarschap	
4.1.3 BETEK_Orien_Rationeel	
4.1.3.1. Ori_Rat_Overtuigingskracht	
4.1.3.2. Ori_Rat_Efficiency	
4.1.3.3 Ori_Rat_denken in modellen/concepten	
4.1.3.4 Ori_Rat_Focus op doel/target	
4.1.4 BETEK_Orien_Sociaal	
4.1.4.1. Ori_Soc_Behulpzaam, altruistisch	
4.1.4.2 Ori_Soc_behoudend-normerend	
4.2 BETEK_Situatie	
4.2.1 BETEK_Situ_Evolutionair	
4.2.1.1 BETEK_Situ_EVO_doorgeslagen	
4.2.1.1 Pragmatisme	
4.2.2 BETEK_Situ_Zelf referentieel	
4.2.2.1 BETEK_situ_zelfref_regie willen houden	
4.2.2.2 BETEK_Situ_zelfref_alles in geld uitdrukken; win-win	
4.2.2.3 BETEK_situ_zelfref_plannen-budgetten	
4.2.3 BETEK_Situ_Rationeel	
4.2.3.1 BETEK_Situ_Rat_overleggen/afstemmen	
4.2.3.2 BETEK_situ_rat_Doelgericht handelen	
4.2.3.3 BETEK_Situ_Rat_tekst/modellen	
4.2.3.4 NIET Situ_Rat: geen papier	
4.2.4 BETEK_Situ_Sociaal	
4.2.4.1 BETEK_Situ_Soc_Normatief handelen	
4.3 BETEK_Organisatie	
4.3.1 BETEK_Org_Rationaliseren&Overtuigen	
4.3.2 BETEK_Org_Construeren&Macht	
4.3.3 BETEK_Org_Normeren&Soc samenhang	
4.3.4 BETEK_Org_Stavolutie	
4.3.5 Contextgedreven	
4.3.6 Systeemgedreven	
5 Causation	
5.0 CAUS_Goal driven	
5.1 CAUS Planvorming	
5.1.1 CAUS_Pre-set goals	
5.2 CAUS_Expected return	
5.2.1 CAUS_Expected return - invest	
5.2.2 CAUS_Expected return - market	
5.3 CAUS_Avoiding risks	
5.3.1. CAUS_risk_risico analyse	
5.3.2. CAUS_Risk_business case	
5.4 CAUS_Competitive analysis	
5.4.1 CAUS_bewust aangewezen partner	
5.5 CAUS_Inevitable trends	
5.6 CAUS Predictive control	
5.6.1 CAUS Predictive control - market	
5.6.2 CAUS Predictive control - must	

Code lijst 15 oktober 2017	Categorie	Thema / HOOFDTHEMA
1.3 Gebrek aan Innovatie	Innovatie_succes	INNOVATIEKRACHT
innovatie geborgd		
innovatie geïmplementeerd		
innovatie gestopt na 1e implementatie		
stagnatie		
pilot	Innovatie_start	
innovatie in voorbereiding		
verandering		
enthousiasme	Innovatie_beleving	
gebruik		
succes		
tevredenheid	Innovatie_snelheid	
1.3 Innovatie snelheid		
traagheid		
1.2.1 impact	Innovatie_impact	
2.2 BARR_Bureaucratie	Barriere_Bureaucratie	BARRIERES
2.2.1 BAR_Bur_besluitvorming		
2.2.2 BAR_Bur_verkokering		
2.2.3 BAR_Bur_regelgeving		
2.2.4 BARR_Bur_verantwoording		
BARR_handhavers	Barriere_RisicoAversie	
2.1 BARR_Risico aversie		
2.1.1 angst		
2.3 BARR_Financien	Barriere_Financiering	
2.5 barriere financiering		
2.4 BARR_PPS	Barriere_PPS	
2.4.1 BARR_PPS_Besluitvorming		
2.4.1.1 BARR_besluit_verantwoording		
2.4.2 BARR_PPS_gedeelde baten		
Gebrek aan samenwerking		
2.7 BARR_democratisch stelsel	Barriere_DemocratischStelsel	
2.7.1 BARR_democ_poldermodel		
2.7.2 BARR_democ_korte termijn		
BARR_democ_partij-ideologie		
BARR_politieke context		
conflicterende belangen	Barriere_conflicterende belangen	
DRIJF_Economie		
lobby gevestigde partijen		
2.5 barriere markt	Barriere_Markt	
5.3.2. CAUS_Risk_business case	Barriere_leiderschap	
gebrek aan daadkracht		
Gebrek aan doorzettingsvermogen		
gebrek aan focus		
Gebrek aan implementatiekracht		
gebrek aan initiatief		
gebrek aan kaderstellen		
gebrek aan kennis		
gebrek aan kunde		
GEBREK AAN LEIDERSCHAP overheid		
Gebrek aan ondersteuning		
implementatiefase		
gebrek aan uitgangspunten		
gebrek aan visie		
9 OVERIGE SUCCESFACTOREN	Overige succesfactoren	

Code lijst 15 oktober 2017	Categorie	Thema / HOOFDTHEMA
remmende factor		
3.2 EFFEC_Affordable loss	Effectuation_AffordableLoss	EFFECTUATION
3.2.1 EFF_Aff_geen expected return		
3.2.2. EFF_Aff_Acceptabel risico		
3.1 EFFEC_Bird in hand	Effectuation_BIH	
3.1.1 EFFEC Bird in hand _mogelijk		
3.1.2 BIH_wie ben ik		
3.1.3 BIH_wat kan ik		
3.1.4 BIH_wie ken ik		
3.1.5 BIH_cocreeren		
3.4 EFFEC_Crazy Quilt	Effectuation_CrazyQuilt	
3.4.1 EFFEC_Crazy Quilt - samen		
3.4.2 EFFEC_Crazy Quilt - partner		
3.4.3 EFFEC_Crazy Quilt - partner search		
3.4.4 EFFEC_CQ_spontaan		
3.4.5 EFFEC_CQ_doelen meebepalen		
3.4.6 EFFEC_CQ_middelen inbrengen		
3.4.7 pre commitment		
3.3 EFFEC_Lemonade	Effectuation_Lemonade	
3.3.1 Flexibiliteit		
3.5 EFFEC_Pilot in the plane	Effectuation_PilotInPlane	
3.6 EFFEC Non predictive control		
3.6.1 EFFEC Non predictive control - market		
3.6.1.1 geen marktonderzoek gedaan		
3.6.2 EFFEC Non predictive control - product		
3.7 EFF_experimentation		
5.0 CAUS_Goal driven	Causation_PreSetGoals	CAUSATION
5.1 CAUS Planvorming		
5.1.1 CAUS_Pre-set goals		
5.2 CAUS_Expected return	Causation_ExpectedReturn	
5.2.1 CAUS_Expected return - invest		
5.2.2 CAUS_Expected return - market		
5.3 CAUS_Avoiding risks	Causation_AvoidingSurpirses	
5.3.1. CAUS_risk_risico analyse		
5.3.2. CAUS_Risk_business case		
5.4 CAUS_Competitive analysis	Causation_CompetitiveAnalysis	
5.4.1 CAUS_bewust aangewezen partner		
5.5 CAUS_Inevitable trends	Causation_InevitableTrends	
5.6 CAUS Predictive control		
5.6.1 CAUS Predictive control - market		
5.6.2 CAUS Predictive control - must		
4.1.1 BETEK_Orien_Evolutionair	Orientatie_evolutionair	ORIENTATIE (Identiteit)
4.1.1.1. Ori_Evo_Patroonherkenning		
4.1.1.2. Ori_evo_Toekomst mogelijkheden zien		
EVO_communicatief handelen	Orientatie_Rationeel	
4.1.3 BETEK_Orien_Rationeel		
4.1.3.1. Ori_Rat_Overtuigingskracht		
4.1.3.2. Ori_Rat_Efficiency		
4.1.3.3 Ori_Rat_denken in modellen/concepten		
4.1.3.4 Ori_Rat_Focus op doel/target		

Code lijst 15 oktober 2017	Categorie	Thema / HOOFDTHEMA	
4.1.4 BETEK_Orien_Sociaal	Orientatie_Sociaal		
4.1.4.1. Ori_Soc_Behulpzam, altruistisch			
4.1.4.2 Ori_Soc_behoudend-normerend			
4.1.2 BETEK_Orien_Zelf referentieel	Orientatie_Zelfreferentieel		
4.1.2.1. Ori_zelfref_creatief			
4.1.2.2. Ori_zelfref_Doorzettingsvermogen			
4.1.2.3 Ori_zelfref_eigenbelang/egoistisch			
4.1.2.4 BETEK_Ori_zelf_eigenaarschap			
4.2.1 BETEK_Situ_Evolutionair	Definitie Situatie_Evolutionair	Evolutionair	DEFINITIE VAN DE SITUATIE
4.2.1.1 BETEK_Situ_EVO_doorgeslagen			
4.2.1.1 Pragmatisme			
dingen laten ontstaan			
kanteling organisatie	Organisatie_Evolutionair		
4.3.4 BETEK_Org_Stavolutie (en toekomstmogelijkheden zien)			
alles kan			
kansen zien			
invloeden aanwenden om te laten ontstaan wat je wenst			
4.2.3 BETEK_Situ_Rationeel	Definitie Situatie_Rationeel	Rationeel	
4.2.3.1 BETEK_Situ_Rat_overleggen/afstemmen			
4.2.3.2 BETEK_situ_rat_Doelgericht handelen			
4.2.3.3 BETEK_Situ_Rat_tekst/modellen			
4.2.3.4 NIET Situ_Rat: geen papier			
4.3.1 BETEK_Org_Rationaliseren&Overtuigen	Organisatie_rationeel		
4.2.4 BETEK_Situ_Sociaal	Definitie Situatie_Sociaal	Sociaal	
4.2.4.1 BETEK_Situ_Soc_Normatief handelen			
4.3.3 BETEK_Org_Normeren&Soc samenhang	Organisatie_Sociaal		
4.2.2 BETEK_Situ_Zelf referentieel	Definitie Situatie_Zelfreferentieel	Zelfreferentieel	
4.2.2.1 BETEK_situ_zelfref_regie willen houden			
4.2.2.2 BETEK_Situ_zelfref_alles in geld uitdrukken; win-win			
4.2.2.3 BETEK_situ_zelfref_plannen-budgetten			
welk belang durf je voor te laten gaan, willekeur			
4.3.2 BETEK_Org_Construeren&Macht	Organisatie_zelfreferentieel		
DRIJF_proces en inhoud	Motivatie extrinsiek	Willen	MOTIVATIE
Focus op inhoud//belang (voor maatschappij)			
Focus op Targets			
Het grotere belang kunnen zien			
impact gedreven			
korte-termijn visie			
lange-termijn visie			
NIET (hogere) belang voorop			
NIET het grotere belang kunnen zien			
oplossing voorop			

Code lijst 15 oktober 2017	Categorie	Thema / HOOFDTHEMA	
belofte maakt schuld	Motivatie Intrinsiek		WKD
doorzettingsvermogen			
drijfveer			
er zit niet de (politieke) wil			
gebrek aan commitment			
intrinsieke motivatie			
passie			
politieke wil			
weerstand			
willen en erin geloven			
DRIJF_Economie	Organisatie motivatie		
drijfveer			
er zit niet de (politieke) wil			
politieke wil			
weerstand			
álles kan			
Angst	Durf-lef	Durven	
buiten de gebaande paden durven te kijke			
lef			
lijnrecht ingaan tegen alle regels			
ruimte VOELLEN (zien)			
barriere overwinnen			
daadkracht	Daadkracht		
doorzettingsvermogen			
TROTS			
vertrouwen			
denken in mogelijkheden	Toekomstmogelijkheden zien	Kunnen	
flexibel karakter			
kansen zien			
pro-actief			
zelfvertrouwen			
accepteren dat het niet kan			
attitude	Houding		
denken in beperkingen			
gebrek aan initiatief			
gemakzucht			
reactief			
voorzichtig/passief			
wantrouwen			
4.3.5 Contextgedreven	Contextgedreven_doel	Contextgedreven	MANIER VAN WERKEN
Focus op inhoud//belang (voor maatschappij)			
Het grotere belang kunnen zien			
impact gedreven			
lange-termijn visie			
visie			
als je dus vanuit die drone naar beneden	Contextgedreven_gedrag		
geen targets			
in de geest van de wetgeving			
kaders bewaken			
kaders stellen			
starten met VRAAGstelling			
sturen op kaders			
van buiten naar binnen			
4.3.6 Systeemgedreven		Systeemgedreven	

Code lijst 15 oktober 2017	Categorie	Thema / HOOFDTHEMA			
DRIJF_proces en inhoud	Systeemgedreven_doel				
Focus op Targets					
korte-termijn visie					
NIET (hogere) belang voorop					
NIET het grotere belang kunnen zien					
oplossing voorop					
van binnen naar buiten					
controle	Systeemgedreven_gedrag				
gebrek aan acteren op belang					
sturen op details					
zekerheid zoeken door grip					
9.1 Regie loslaten	Separeren organisatie			Ruimte	
ambidexteriteit als oplossing					
innovatie separeren					
sturen op kaders					
invloeden aanwenden om te laten ontstaan wat je wenst	Separeren Politiek				
kanteling organisatie					
lerende organisatie					
ruimte / vrijheid					
Ruimte creeren aan voorkant					
dansen tussen de schalen					
uitgangspunten benoemen					
gebrek aan ruimte / vrijheid					
ruimte VOELEN (zien)					
vertrouwen		Randvoorwaarden			
wantrouwen					
Gebrek aan samenwerking	Samenwerken	Betrekken			
9.2 OV_SUC_vertrouwen					
Besluitvorming in PPS					
cultuur versmelting					
Gelijke orientaties					
fit					
gedeelde baten					
Gelijkwaardige relatie/verantwoordelijkheid					
Iedereen gunt het elkaar					
netwerk gebruiken_extern					
netwerk gebruiken_intern					
olliemannetje					
overheid als partner					
samenwerking (integraal)					
verbinden					
8 COMMUNICATIE	Communicatie				
8.1 Communicatie					
8.1.1 Communicatieruis overheid-rest					
8.2 COMM_gebrek aan betrekken/uitleggen					
8.2 Onbegrip / niet op 1 lijn					
Betrekken maakt betrokken					
dialogoog					
Draagvlak creëren					
NIET proactief betrekken					
Proactief uitleggen/toelichten					

Code lijst 15 oktober 2017	Categorie	Thema / HOOFDTHEMA	
zichtbaarheid overheid	Dingen doen		
bottom up			
dingen doen			
tastbaar maken / quick wins			
LOBBY om wetgeving te beïnvloeden	Wetgeving beïnvloeden	Faciliteren in Natura (pull)	ROL OVERHEID
regels aanpassen			
wetgeving beïnvloeden			
maatschappelijke kosten baten analyse	Beleid beïnvloeden		
pull factor			
impact meting			
buiten de gebaande paden durven te kijke	Wetgeving oprekken		
de omweg bewandelen			
lijnrecht ingaan tegen alle regels			
regels omzeilen / negeren / oprekken			
regels vrij interpreteren			
regels_mazen in de wet zoeken			
aanbesteding	Markt creëren		
implementatie stimuleren			
launching customer bent			
markt creeeren			
overheid als inkoper			
SUBSIDIE_subsidie bij implementatie	Geld (pull)	Faciliteren in geld (pull)	
SUBSIDIE_GEEN subsidie voorkant			
cofinanciering overheid als voorwaarde	Natura (push)	Faciliteren in Natura (push)	
overheid aanjager innovatie			
overheid kartrekker innovatie			
SUBSIDIE_subsidie voorkant	Geld (push)	Faciliteren in geld (push)	
SUBSIDIE_subsidie als aanjager			
SUBSIDIE_handgeld			
SUBSIDIE_subsidie			
overheid als financier			
implementatie stimuleren			
acteren op visie	Implementatiekracht		
equal entry	Kaders stellen		
Prioriteit stellen	Kennis/kunde		
focus aanbrengen	Keuzes maken		
probleemanalyse			
overheid FACILITATOR			
neutrale projectleider	Overheid facilitator		
6.1 FNL_idee	Fase_Idee		
innovatie via onderzoek			
6.2 FNL_concept	Fase_Concept		
innovatie in voorbereiding			
6.3 FNL_implementatie	Fase_Implementatie		
innovatie geïmplementeerd			
innovatie gestopt na 1e implementatie			
6.4 FNL_borging	Fase_Borging		
innovatie geborgd			

Bijlage 2 - Stellingenspel

Geef bij elke ronde punten aan de stellingen, van 1 tot 4: de stelling die het minst op u van toepassing is krijgt 1 punt, de stelling die het meest van toepassing is krijgt 4 punten.

Ronde 1	Punten
Zoals ik de dingen doe in mijn organisatie is voor mij dé manier om succesvol te zijn	
Met wat voor elkaar over hebben, kunnen we het allemaal goed laten lopen	
Met goed nadenken over je handelen en de consequenties, kun je perfect resultaten bereiken	
Met open staan voor wat er om me heen gebeurt, doe ik de dingen die passend zijn	

Ronde 2	Punten
Ik vind dat je zelf bepaalt wat je van je werk maakt, ongeacht moeilijke omstandigheden	
Plezier in het werk en goede arbeidsrelaties leiden tot goede resultaten	
Volg een uitgekiende planning en goede resultaten worden bereikbaar	
Alles heeft invloed op elkaar, dus wat ik doe heeft ook invloed op mijn collega's en mijn klanten	

Ronde 3	Punten
Ik vind het normaal om doelen te stellen en die moeten gewoon gehaald worden	
Normen en waarden zijn de basis voor hoe we organiseren	
Het werk kan altijd beter als je maar even de tijd neemt om er goed over na te denken	
Ik zie patronen in wat er om mij heen gebeurt en respecteer die in hoe ik werk	

Ronde 4	Punten
Macht is voor mij een belangrijk middel om dingen gedaan te krijgen	
Resultaten realiseren we vooral door hoe we samenwerken als een team	
Dingen gedaan krijgen, gebeurt door mensen te overtuigen met goede argumenten	
Met goede verhalen en voorbeelden kan er iets moois ontstaan	

Ronde 5	Punten
Aan de hand van status en rijkdom kan ik goed vergelijken hoe succesvol mensen zijn	
Tradities en gebruiken zijn belangrijk voor een goed functionerend bedrijf	
Voor het nemen van de juiste beslissing moet je emoties even aan de kant zetten	
Alles verandert. Elke dag gebeurt er wat onverwachts. Daar sta ik open voor.	

Bijlage 3 – Topiclijst interviews

Naam:

Rol:

Belemmeringen	
Belemmeringen	Wat vind je leuk in je werk? Wat frustrereert? Als je nieuw beleid wilt opzetten, waar loop je dan tegenaan? (risicoaversie, verantwoording, regels, hierarchie en silo's, financiering) Wat zijn specifieke belemmeringen in deze PPS? Hoe zou u de belemmeringen willen aanpakken? Kan dat

Aanpak	
Start nieuwe business (PPS)	Hoe is het idee voor deze samenwerking ontstaan? - Met welk doel? Wat waren de motieven? - Door wie opgestart? Kun je het proces beschrijven hoe de PPS is ontstaan en gegroeid tot wat het nu is (netwerken, omgaan met tegenslagen, kansen creëren) Hoe zijn de resources (mensen, geld, materiaal) voor de PPS verkregen? Hoe is er betaald voor de 1^e stappen in het proces? (stap voor stap, of alles in een keer obv plan) - Waarom? (check op zoeken van bewijsvoering)
Contextgedreven of systeemgedreven	Wat is het doel? Wat willen jullie bereiken en waarom? (Check op effect/impact of regelgeving)
Samenwerking/aanpak	Hoe loopt de samenwerking? - Wie bepaalt primair wat er gebeurt? - Gaat het met sommigen beter dan met anderen en waarom? Ben je wel eens tegen weerstand aangelopen? Hoe pak je dit aan/hoe gaan je er mee om/ hoe haal je het weg? Loopt het project zoals jij zou willen? Wat zou jij anders doen?
Meansdriven of goaldriven	Zijn er andere ideeën geweest om dit specifieke probleem (werkloosheid, vergroening economie, sociale cohesie) aan te pakken? Waarom is er voor dit project gekozen?
Bird in hand / goal ambiguity	Toen het project startte, was toen het einddoel al volkomen duidelijk? Of zijn er gaandeweg nieuwe doelen ontstaan of nieuwe mogelijkheden zichtbaar geworden? Denk je dat de maatschappelijke uitdagingen dicteren welke projecten we nodig hebben of denk je dat we door bepaalde projecten op te zetten, we de maatschappij kunnen beïnvloeden?
Affordable loss	Is er marktonderzoek uitgevoerd? Is onderzocht of de doelgroep hier interesse in heeft? Hoe en door wie? Is er een business plan? Zijn de risico's bekend en/of ben je bereid het risico te nemen dat projecten/diensten mislukken? Heb je nagedacht over een worst case scenario? Indien ja,

Crazy Quilt	Hoe zijn de partners geselecteerd? (obv plan of spontaan) Hoe zijn de doelstellingen geformuleerd? Door de partners samen of is er een bepalende partner? Is het succes afhankelijk van de samenwerking of had je dit ook alleen kunnen bereiken? Hoe loopt de besluitvorming? (gezamenlijk of overheid bepaalt via plan en verantwoording) Kan de overheid dit probleem zelf oplossen of is dit afhankelijk van partners?
Lemonade	In geval van onverwachte gebeurtenissen, zoals andere projecten, gelijksoortige projecten in andere steden/landen, regelgeving die wijzigt, budget dat wegvalt, ziet u dit als een kans or probeert u het zoveel mogelijk te voorkomen of te negeren en volgt u het oorspronkelijke plan? - Kun u een voorbeeld geven van een aangename/onaangename verrassing? (STAR) Is het (business/project)plan in alle gevallen leidend?
Afrondende vragen	Is het succesvol tot nu toe? (STAR) Kun je voorbeelden geven van successen? Wat kan er beter? Welke plannen zijn er nog? Welke uitdagingen ziet u in de toekomst? Hoe zou jij dat aanpakken? Wat is volgens u het recept voor een succesvolle PPS? Heeft u nog aanvullingen?

Bijlage 4 Transcripten interviews

De transcripten zijn vertrouwelijk en derhalve alleen ter inzage gegeven aan de beoordelaars