

- Coen Boot

DIFFUSIE EN ADOPTIE VAN INNOVATIES IN DE PUBLIEKE SECTOR

Onderzoek in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
in het kader van de Alliantie ICT en Vitaal Bestuur

- Concept 26 juni 2006 -

Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers

Mw. drs. E.H. Korteland

Mw. drs. E.I. Müller

Mw. dr. M.E. Simons

Center for Public Innovation, juni 2006

28062006

Inhoudsopgave

Samenvatting

1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Probleemstelling
- 1.3 Opzet en werkwijze
- 1.4 Leeswijzer

2 Theoretisch kader

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Centrale concepten
 - 2.2.1 Innovaties in de publieke sector
 - 2.2.2 Diffusie en adoptie van innovaties
- 2.3 Theorieën over diffusie en adoptie
 - 2.3.1 Innovatie Diffusie Theorie
 - 2.3.2 Neo-Institutionele Theorie
- 2.4 Conceptueel model
 - 2.4.1 Kern van het model
 - 2.4.2 Factoren die van invloed zijn op diffusie
 - 2.4.3 Factoren die van invloed zijn op adoptie
 - 2.4.4 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector
- 2.5 Conclusies

3 SMS-alert

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Beschrijving van de case
 - 3.2.1 Beschrijving van de innovatie
 - 3.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon
- 3.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie
- 3.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie
 - 3.4.1 Functionele overwegingen
 - 3.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen
 - 3.4.3 Institutionele overwegingen
 - 3.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters
- 3.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector
 - 3.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk
 - 3.5.2 Kenmerken van de beleidssector

3.6 Goodness of fit

4 Aanpak Harde Kern Jeugd

4.1 Inleiding

4.2 Beschrijving van de case

4.2.1 Beschrijving van de innovatie

4.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon

4.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie

4.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie

4.4.1 Functionele overwegingen

4.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen

4.4.3 Institutionele overwegingen

4.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters

4.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector

4.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

4.5.2 Kenmerken van de beleidssector

4.6 Goodness of fit

5 Veiligheidshuis

5.1 Inleiding

5.2 Beschrijving van de case

5.2.1 Beschrijving van de innovatie

5.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon

5.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie

5.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie

5.4.1 Functionele overwegingen

5.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen

5.4.3 Institutionele overwegingen

5.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters

5.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector

5.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

5.5.2 Kenmerken van de beleidssector

5.6 Goodness of fit

6 ROC-chipkaart

6.1 Inleiding

6.2 Beschrijving van de case

6.2.1 Beschrijving van de innovatie

6.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon

6.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie

- 6.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie
 - 6.4.1 Functionele overwegingen
 - 6.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen
 - 6.4.3 Institutionele overwegingen
 - 6.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters
- 6.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector
 - 6.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk
 - 6.5.2 Kenmerken van de beleidssector
- 6.6 Goodness of fit

7 Jongerenloket

- 7.1 Inleiding
- 7.2 Beschrijving van de case
 - 7.2.1 Beschrijving van de innovatie
 - 7.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon
- 7.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie
- 7.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie
 - 7.4.1 Functionele overwegingen
 - 7.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen
 - 7.4.3 Institutionele overwegingen
 - 7.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters
- 7.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector
 - 7.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk
 - 7.5.2 Kenmerken van de beleidssector
- 7.6 Goodness of fit

8 Brede School

- 8.1 Inleiding
- 8.2 Beschrijving van de case
 - 8.2.1 Beschrijving van de innovatie
 - 8.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon
- 8.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie
- 8.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie
 - 8.4.1 Functionele overwegingen
 - 8.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen
 - 8.4.3 Institutionele overwegingen
 - 8.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters
- 8.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector
 - 8.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk
 - 8.5.2 Kenmerken van de beleidssector
- 8.6 Goodness of fit

9 Diffusie en adoptie in de praktijk: casevergelijking, conclusies en aanbevelingen

- 9.1 Inleiding
- 9.2 Aard van de innovaties
- 9.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie
- 9.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie
 - 9.4.1 Functionele overwegingen
 - 9.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen
 - 9.4.3 Institutionele overwegingen
 - 9.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters
- 9.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector
 - 9.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk
 - 9.5.2 Kenmerken van de beleidssector
- 9.6 Goodness of fit

Literatuurlijst

Bijlagen

- Bijlage 1 Verantwoording case selectie
- Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen
- Bijlage 3 Vragenlijsten

Samenvatting

PM

28062006

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op tal van plaatsen in de publieke sector vinden innovaties plaats. Zo omvat de database Innovatie en Kwaliteit in de Publieke Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 850 innovaties in de verschillende sectoren van de publieke sector (EIM & IOO, 2004: 1). Soms ontstaan deze innovaties spontaan, soms zijn ze doelbewust in het leven geroepen als experiment of pilot-project.

Een belangrijk probleem hierbij is echter dat de opgedane kennis niet altijd of onvoldoende zijn weg weet te vinden naar andere organisaties (Schrijvers et al., 2002; Nauta et al., 2003; Rogers, 2003; Hall, 2005). De diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties in de publieke sector vindt vaak moeizaam en langzaam plaats (Rogers, 2003). Een interessante vraag is dan ook hoe (kennis over) verschillende soorten innovaties zich van de ene naar de andere publieke organisatie (binnen of buiten dezelfde beleidssector) verspreidt en welke factoren en mechanismen aan dit proces ten grondslag liggen.

Hoewel de diffusie en adoptie van innovaties een belangrijk thema is – zeker gezien het feit dat modernisering (en de rol die innovaties daarbij spelen) (opnieuw) een actueel thema is in de theorie en praktijk van het openbaar bestuur en in het politieke en publieke debat (zie bijvoorbeeld het Actieprogramma Andere Overheid) – is tot op heden binnen de publieke sector nauwelijks aandacht besteed aan deze vraag. Binnen het bedrijfsleven is daarentegen wel veel aandacht besteed aan de diffusie en adoptie van innovaties (Mulgan & Albury, 2003: 4). Er is dan ook behoefte aan inzicht in de factoren en mechanismen die ten grondslag liggen aan het proces van diffusie en adoptie van innovaties *tussen* organisaties in de publieke sector¹. Op grond van dit inzicht is het namelijk mogelijk om systematisch na te denken over de ontwikkeling van diffusiestrategieën en de in dit kader in te zetten instrumenten teneinde de diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties in de publieke sector te versterken.

1.2 Probleemstelling

Het *doel* van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de factoren en mechanismen die ten grondslag liggen aan het proces van diffusie en adoptie van innovaties (en innovatieve kennis) tussen organisaties in de publieke sector. Op grond hiervan is het mogelijk om systematisch na te denken over de ontwikkeling van diffusiestrategieën en de in dit kader in te zetten instrumenten.

¹ Voor een onderzoek naar de interne aspecten van diffusie (binnen gemeenten) wordt verwezen naar het rapport van Loos (2006).

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. *Welke theoretische en empirische inzichten bestaan er over de factoren en mechanismen die ten grondslag liggen aan het proces van diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties in het algemeen, en in het bijzonder in de publieke sector?*

Deze theoretische vraag is gericht op het in kaart brengen van theoretische en empirische inzichten over de factoren en mechanismen die ten grondslag liggen aan het proces van diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties in de publieke sector. Hierbij wordt gebruik gemaakt van inzichten die afgeleid kunnen worden uit de Innovatie Diffusie Theorie en de Neo-Institutionele Theorie. Op grond van deze inzichten wordt een conceptueel model ontwikkeld, waarmee het feitelijke proces van diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties in de publieke sector kan worden beschreven en verklaard (hoofdstuk 2).

2. *Hoe verloopt het feitelijke proces van diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties in de praktijk van de publieke sector en welke factoren en mechanismen spelen daarbij een rol?*

Deze empirische vraag is gericht op de beschrijving en verklaring van het feitelijke proces van diffusie en adoptie tussen organisaties in de publieke sector van zes innovaties uit de beleidssectoren veiligheid en onderwijs. Hierbij wordt in het bijzonder gekeken naar de samenhang van het diffusie- en adoptieproces met het type innovatie, de specifieke kenmerken van de beleidssector en de specifieke kenmerken van de publieke sector (hoofdstuk 3 t/m hoofdstuk 8).

3. *Welke diffusiestrategieën kunnen op grond van deze inzichten worden ontwikkeld en welke inzet van (een mix van) instrumenten zou hiervan af kunnen worden geleid?*

Deze prescriptieve vraag is gericht op de vertaling van de uitkomsten van de eerste twee onderzoeksvragen naar een aantal diffusiestrategieën die erop gericht zijn de diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties in de publieke sector te versterken (hoofdstuk 9).

1.3 Opzet en werkwijze

Om bovenstaande onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het onderzoek opgebouwd uit twee gedeelten: een theoretisch en een empirisch gedeelte. In het *theoretische gedeelte* van dit onderzoek worden de bestaande theoretische en empirische inzichten over de factoren en mechanismen die ten grondslag liggen aan het proces van diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties (in de publieke sector) door middel van een literatuuronderzoek in kaart gebracht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van inzichten uit de Innovatie Diffusie Theorie en de Neo-Institutionele Theorie. Op basis hiervan wordt een conceptueel model ontwikkeld dat in het empirische gedeelte van dit onderzoek gebruikt wordt om de diffusie en adoptie van een zesttal innovaties te beschrijven en verklaren.

In het *empirische gedeelte* van dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Kenmerkend voor een kwalitatieve onderzoeksstrategie is dat een relatief groot aantal variabelen wordt onderzocht binnen een klein aantal cases: het casusonderzoek is smal van opzet, maar levert informatie die 'diepgaand' van aard is. Daarnaast is gekozen voor een vergelijkende case-studie. In een zestal cases wordt het diffusie- en adoptieproces en de daaraan ten grondslag liggende factoren en mechanismen van zes innovaties in de beleidssectoren veiligheid en onderwijs gereconstrueerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van documentenonderzoek en interviews. In tabel x zijn de geselecteerde cases weergegeven. Voor een uitgebreide verantwoording van de case selectie wordt verwezen naar bijlage 1.

Beleidssector	<i>Veiligheid</i>	<i>Onderwijs</i>
Type Innovatie		
<i>Product/technologisch</i>	SMS-alert	ROC-chipkaart
<i>Proces/organisatorisch</i>	Aanpak Harde Kern Jeugd	Jongerenloket
<i>Conceptueel/institutioneel</i>	Veiligheidshuis	Brede School

Tabel x: Case-selectie

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgezet. In hoofdstuk 2 wordt de eerste onderzoeksvraag naar reeds bestaande theoretische en empirische inzichten over de diffusie en adoptie van innovaties in het algemeen en in het bijzonder in de publieke sector beantwoord. Op basis van deze inzichten wordt een conceptueel model ontwikkeld dat in hoofdstuk 3 t/m hoofdstuk 8 wordt gebruikt om het diffusie- en adoptieproces en de factoren en mechanismen die hieraan ten grondslag liggen van een zestal innovaties in de sectoren veiligheid en onderwijs te beschrijven en te verklaren. In hoofdstuk 9 worden de resultaten van deze zes case-studies vergeleken en wordt op basis van deze conclusies een aantal aanbevelingen geformuleerd.

2 Diffusie en adoptie van innovaties

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal: Welke theoretische en empirische inzichten bestaan er over de factoren en mechanismen die ten grondslag liggen aan het proces van diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties in het algemeen, en in het bijzonder in de publieke sector? Ter beantwoording van deze theoretische vraag is dit hoofdstuk als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.2 worden de centrale concepten in dit onderzoek – *innovaties* in de publieke sector en *diffusie* en *adoptie* van innovaties – uitgewerkt. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 twee theoretische perspectieven op de diffusie en adoptie van innovaties geschetst: Innovatie Diffusie Theorie en Neo-Institutionele Theorie. Op basis van de theoretische en empirische inzichten uit deze theorieën wordt in paragraaf 2.4 een conceptueel model voor de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector ontwikkeld dat in de empirische hoofdstukken gebruikt wordt om het diffusie- en adoptieproces van een zestal innovaties te reconstrueren.

2.2 Centrale concepten

In deze paragraaf worden de begrippen die in dit onderzoek centraal staan toegelicht: *innovaties* in de publieke sector (paragraaf 2.2.1) en *diffusie* en *adoptie* van innovaties (paragraaf 2.2.2).

2.2.1 Innovaties in de publieke sector

Innovatie en gerelateerde begrippen

Een innovatie kan omschreven worden als "a process of creative destruction in which new combinations of existing resources are achieved" (Schumpeter, 1942). Anders gezegd, bestaande praktijken worden gebruikt om een nieuwe praktijk te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is SMS-alert (zie hoofdstuk 3), waarbij de bestaande praktijk van het versturen van SMS-berichten wordt gecombineerd tot een nieuwe praktijk: een waarschuwings- en communicatiesysteem waarbij de politie de burgers in een wijk via een SMS-bericht op hun mobiele telefoon informeert over en mobiliseert voor allerlei veiligheidszaken.

Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen een innovatie en twee gerelateerde begrippen. In de eerste plaats het verschil tussen een innovatie en een uitvinding. Het verschil tussen een innovatie en een uitvinding kan als volgt worden omschreven: "An invention is the first occurrence of an idea for a new product or process, while an innovation is the first attempt to carry it into practice" (Fagerberg et al., 2005). In de praktijk is de grens tussen deze twee concepten echter vaak niet helder.

Een ander belangrijk en gerelateerd begrip is verandering. Rogers (2003) en Greenhalgh et al. (2004) stellen dat innovatie een verandering vereist, maar dat een verandering niet per definitie innovatief is. Een innovatie leidt bovendien ook tot verandering. Osborne en Brown

(2005: 6) verwoorden het als volgt: "Change is the *gradual* improvement and/or development of the existing services provided by a public sector organisation or their organizational context. It represents *continuity* with the past. *Innovation* is the introduction of *new elements* into a public service - in the form of new knowledge, a new organization, and/or new management or processual skills. It represents *discontinuity* with the past."

Classificatie van innovaties

Innovaties zijn er in allerlei soorten en maten. In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen zes typen innovaties. In de praktijk zijn deze zes typen echter niet strikt te scheiden en heeft een innovatie veelal kenmerken van verschillende typen:

1. *Produktinnovaties*: nieuwe producten of diensten, zoals de VROM-vergunning;
2. *Technologische innovaties*: gebruik van nieuwe technologieën, bijvoorbeeld cell broadcasting;
3. *Procesinnovaties*: verbetering van de kwaliteit en efficiency van de interne en externe processen, bijvoorbeeld de digitale beoordeling van belastingen;
4. *Organisatorische innovaties*: nieuwe organisatorische vormen en managementmethoden, bijvoorbeeld shared services centra;
5. *Conceptuele innovaties*: nieuwe concepten, referentiekaders of paradigma's, zoals de noties van NPM en governance; en
6. *Institutionele innovaties*: fundamentele transformaties in de institutionele structuur van het openbaar bestuur, zoals de gekozen burgemeester of lokale referenda.

Daarnaast kunnen innovaties onderscheiden worden naar hun mate van radicaliteit. Mulgan & Albury (2003: 3) maken een onderscheid tussen: 1) *incrementele innovaties*: kleine veranderingen in bestaande diensten en processen; 2) *radicale innovaties*: de manier van werken of de dienstverlening wordt fundamenteel gewijzigd of er worden fundamenteel nieuwe producten of diensten geproduceerd; en 3) *systeem- of transformatieve innovaties*: grote transformaties die bijvoorbeeld het gevolg zijn van de introductie van nieuwe technologieën zoals internet.

McDaniel (2002: 62-64) maakt een onderscheid tussen evolutionaire en revolutionaire innovaties: "*Evolutionary innovations* occur within an organization rather incrementally, allowing an organization to adjust to small changes in its internal and external environment. *Revolutionary innovations* are not part of the normal process of adaptation and change, but create major upheavals within an industry or policy sector. They represent major breakthroughs and create major changes."

Innovatie in de publieke sector

Innovatie in de publieke sector wordt door diverse auteurs als een contradictie in termino beschouwd (Nauta et al., 2003). In vergelijking met de private sector zou de publieke sector nauwelijks als innovatief gezien kunnen worden. Zo is er in de publieke sector maar heel beperkt sprake van competitie, terwijl competitie wordt beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde voor innovatie. Daarnaast wordt de publieke sector gedomineerd door een bureaucratische cultuur waarin standaardisatie, formalisatie, stabiliteit, continuïteit, gelijkheid en rechtszekerheid belangrijke waarden zijn. Deze waarden kunnen ontmoedigend werken voor individueel initiatief en het nemen van risico's (Schumpeter, 1942).

Hoewel er dus wel een verschil is tussen innoveren in de publieke sector en innoveren in de private sector, kan de publieke sector wel degelijk als innovatief bestempeld worden. De database Innovatie en Kwaliteit in de Publieke Sector en het Actieprogramma Andere Overheid getuigen daar bijvoorbeeld van. Bovendien zien we dat de overheid om twee redenen ook onder druk staat om te innoveren. In de eerste plaats staat de (legitimiteit van de) overheid door de groeiende complexiteit van allerlei politieke en maatschappelijke problemen (zoals de vergrijzing, ecologische problemen en de strijd tegen terrorisme), maar bijvoorbeeld ook door verkiezingen, media-aandacht en de groeiende empowerment van burgers onder toenemende druk. Deze turbulentie is voor veel overheidsorganisaties een belangrijke incentive om op zoek te gaan naar nieuwe combinaties (om innovatief te zijn).

Daarnaast wordt de druk om te innoveren versterkt door de multi-rationaliteit van het openbaar bestuur. Beleidsproblemen kunnen begrepen worden in termen van een permanente strijd tussen een politieke rationaliteit, een economische rationaliteit en een professionele, wetenschappelijke of technologische rationaliteit (Snellen, 1987). De spanningen die ontstaan door de confrontatie van deze rationaliteiten (en de daarbij horende waarden), kunnen een soort dialectisch proces creëren. In dit dialectische proces ontstaan op een hoger niveau compromissen, waarbij nieuwe combinaties van probleemdefinities en oplossingsstrategieën worden gecreëerd.

2.2.2 Diffusie en adoptie van innovaties

Diffusie van innovaties

Volgens Rogers (2003: 11) bestaat een diffusieproces uit vier componenten: 1) een *innovatie*; 2) *communicatiekanalen* die een aanbodorganisatie verbinden met potentiële adopters; 3) een *sociaal systeem* (bijvoorbeeld een gemeente, een politiekorps of een verzameling van politiekorpsen) waarin de diffusie plaatsvindt; en 4) de *tijd* die een innovatie nodig heeft om zich te verspreiden.

Het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen de diffusie van innovaties en de opschaling van innovaties. De meeste innovaties ontstaan op de werkvloer (bottom-up) als "goede ideeën" (zie bijvoorbeeld SMS-alert in hoofdstuk 3). Deze ideeën verspreiden zich vervolgens informeel, horizontaal en op ongecontroleerde wijze. Hierbij vindt een grote mate van reinvention plaats (zie paragraaf 2.4.3) en de besluitvorming in deze zogenaamde gedecentraliseerde diffusiesystemen is verdeeld over een groot aantal actoren (Rogers, 2003). Deze spontane verspreiding van ideeën wordt "diffusie" genoemd (Greenhalgh et al., 2004: 191-192). Wanneer echter steeds meer organisaties bekend raken met de innovatie ontstaat er op een bepaald moment vaak vanuit het beleid een behoefte om op diffusie aan te dringen (zie bijvoorbeeld de case Brede School) – zeker wanneer er sprake is van een bewezen succesvolle innovatie die opgeschaald kan worden tot een nieuwe standaard. De primaire mechanismen voor diffusie worden steeds formeler en top down. Deze systematische en gestructureerde vorm van diffusie die het resultaat is van een beleidsbehoefte (of van het feit dat er sprake is van een formeel ontwikkelde innovatie) noemen we "opschaling".

Adoptie van innovaties

Het adoptieproces van een innovatie kan beschreven worden als het proces dat een organisatie doorloopt vanaf de eerste kennismaking met de innovatie tot aan de adoptiebeslissing (of non-adoptiebeslissing) en de implementatie van de innovatie (Rogers, 2003: 20).

Uit onderzoek blijkt dat de adoptie van de meeste innovaties via een S-vormige curve verloopt: wanneer het (cumulatieve) aantal organisaties dat een innovatie heeft geadopteerd tegen de tijd wordt afgezet, ontstaat een S-vormige curve. Eerst adopteren slechts enkele organisaties de innovatie (innovatoren). Na verloop van tijd adopteren steeds meer organisaties de innovatie (vroegge volgers en vroegge meerderheid) en stijgt de curve sterk. Tot slot zwakt de curve weer af, omdat het aantal organisaties dat de innovatie nog niet heeft geadopteerd steeds kleiner wordt (rest van de meerderheid en laatkomers)² (Rogers, 2003: 22-23).

De adoptie van een innovatie kan zowel vrijwillig plaatsvinden als (direct of indirect) afgedwongen worden³ (Newmark, 2002). Van vrijwillige adoptie is bijvoorbeeld sprake wanneer een organisatie zelf actief op zoek gaat naar een innovatie die een bepaald probleem binnen de organisatie op kan lossen. Wanneer een organisatie een innovatie adopteert, omdat zij daar (direct of indirect) toe gedwongen wordt door (de handelingen van) andere organisaties spreken we van afgedwongen adoptie (zie ook paragraaf 2.4.3). Overigens zal in de praktijk vaak sprake zijn van een combinatie van beide vormen van adoptie. Een voorbeeld hiervan is een organisatie die een innovatie die de efficiency binnen de organisatie vergroot adopteert, mede omdat diverse andere organisaties in haar omgeving de innovatie ook hebben geadopteerd.

Tevens is het van belang er op te wijzen dat adoptie geen "alles-of-niets" proces is. Er zijn verschillende gradaties van adoptie. Dolowitz & Marsh (2000: 52-53) maken een onderscheid tussen: 1) kopiëren (de innovatie wordt zonder aanpassingen overgenomen); 2) emulatie (de innovatie wordt aangepast aan de wensen en behoeften van de adopter⁴); 3) hybridisatie of synthese (elementen van verschillende innovaties worden gecombineerd tot een nieuwe innovatie); en 4) inspiratie (een innovatie elders dient als inspiratie voor de eigen organisatie).

2.3 Theorieën over diffusie en adoptie

De afgelopen decennia is vanuit een veelheid aan onderzoekstradities en disciplines (o.a. economie, sociologie, antropologie, psychologie en communicatiewetenschappen) onderzoek gedaan naar de verspreiding van innovaties. In deze paragraaf wordt een korte schets gegeven

² Greenhalgh et al. (2004: 45-46) voegen hieraan toe dat dit patroon alleen ontstaat wanneer de populatie waarin een innovatie zich verspreid en de invloed van de innovatie (bijvoorbeeld de waarde die aan de innovatie wordt gehecht) door de tijd heen constant blijven. Daarnaast geven de auteurs aan dat voorzichtig met deze veelgebruikte categorisering van adopters om moet worden gegaan – zeker wanneer de adopters professionele bureaucratieën zijn – omdat de categorisering volgens hen te simplistisch en waardegeladen is (Greenhalgh et al., 2004: 143).

³ Rogers (2003) maakt in dit kader een onderscheid tussen optionele, collectieve en autoritaire adoptiebeslissingen.

⁴ Zie ook paragraaf 2.4.3 over reinvention.

van twee van deze benaderingen: de Innovatie Diffusie Theorie en de Neo-Institutionele Theorie. Op basis van de inzichten uit deze twee benaderingen wordt in de volgende paragraaf een conceptueel model voor de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector ontwikkeld.

2.3.1 Innovatie Diffusie Theorie

Een eerste theoretische benadering die inzicht kan bieden in de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector is de Innovatie Diffusie Theorie (IDT) (Berry & Berry, 1990; Rogers, 2003; Greenhalgh et al., 2004). De IDT richt zich op de vraag hoe innovaties zich van de ene organisatie naar de andere organisatie verspreiden (Newmark, 2002: 152). Een van de belangrijkste bijdragers aan de IDT is Everett Rogers. In zijn boek *Diffusion of Innovations* (2003) heeft hij de theoretische en empirische inzichten die binnen diverse disciplines (o.a. sociologie, economie, antropologie en communicatiewetenschappen) bestonden ten aanzien van de diffusie en adoptie van innovaties geïntegreerd tot één algemeen model. Recentelijk is dit model door diverse auteurs bekritiseerd en aangevuld met inzichten uit o.a. de literatuur over kennismanagement en complexiteitstheorie (Greenhalgh et al., 2004). In de IDT ligt het accent veelal op de diffusie en adoptie van technologische innovaties in de private sector (Rogers, 2003: 12-13). Bovendien richt het beperkte onderzoek dat binnen deze benadering is gedaan naar de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector zich vooral op de Verenigde Staten (Walker, 1969; Gray, 1973; Berry & Berry, 1990).

De IDT levert voor dit onderzoek een aantal interessante inzichten op, met name ten aanzien van het *proces* van diffusie en adoptie (zoals de zojuist beschreven S-curve) en de factoren die daarop van invloed zijn. De IDT gaat daarentegen minder in op de vraag *waarom* een organisatie een innovatie wel of niet adopteert. Anders gezegd, in de IDT is beperkte aandacht voor de motieven voor adoptie (en non-adoptie) (Greenhalgh et al., 2004: 48).

Bovendien is volgens de IDT de adoptiebeslissing van een organisatie gebaseerd op een zogenaamde "logic of consequence": de beslissing van een organisatie om een innovatie al dan niet te adopteren is gebaseerd op een inschatting van de consequenties van de verschillende alternatieven; op een kosten-baten-analyse van de opties 'wel adopteren' en 'niet adopteren' (March, 1994: vii). Deze rationele en lineaire manier van denken leidt ertoe dat er binnen de IDT weinig oog is voor de minder rationele aspecten van diffusie- en adoptieprocessen. De praktijk van diffusie en adoptie in organisaties is echter vaak weerbarstiger dan het rationele en lineaire model uit de IDT suggereert. Anders gezegd, "the adoption process [of organizations] should be recognised as complex, iterative, organic and untidy" (Greenhalgh et al., 2004: 48, 143).

Kortom, hoewel de IDT veel bruikbare inzichten oplevert voor dit onderzoek, hebben we behoefte aan een aanvullende theorie. Een theorie die aandacht besteedt aan de minder rationele en complexe aspecten van de diffusie en adoptie van innovaties in organisaties en aan de invloed van de specifieke kenmerken van de publieke sector op de diffusie en adoptie van innovaties.

2.3.2 Neo-Institutionele Theorie

Een tweede theoretische benadering die inzicht kan bieden in de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector is de Neo-Institutionele Theorie (NIT) (in het bijzonder het sociologisch institutionalisme en het historisch institutionalisme) (DiMaggio & Powell, 1991; Pierson, 2000; Scott, 2001). In de NIT wordt verondersteld dat patronen en regelmatigheden in de organisatie van het openbaar bestuur richting en betekenis geven aan politiek-bestuurlijke processen. Volgens deze benadering is kennis van instituties essentieel om het verloop en het resultaat van besluitvormingsprocessen in de publieke sector te kunnen begrijpen.

De NIT vormt voor dit onderzoek een waardevolle aanvulling op de IDT. Waar IDT zoals zojuist aangegeven vooral gebruikt kan worden om te beschrijven *hoe* een innovatie zich heeft verspreid, kan de NIT namelijk verklaren *waarom* dit gebeurde. Anders gezegd, de NIT leert ons waarom sommige organisatie een innovatie (direct) adopteren en andere organisaties pas later of zelfs helemaal niet.

Bovendien zijn adoptiebeslissingen van organisaties volgens de NIT niet gebaseerd op een "logic of consequence", maar op een zogenaamde "logic of appropriateness": organisaties maken geen kosten-baten-analyse maar doen wat zij denken dat gepast is in een bepaalde situatie (March, 1994: vii). Adoptiebeslissingen zijn niet, zoals in de IDT, gebaseerd op een zogenaamde "economical fitness", maar op een zogenaamde "social fitness": overwegingen die te maken hebben met legitimiteit, symboliek en mode. In andere woorden, de NIT heeft oog voor de minder rationele en complexe aspecten van de diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties.

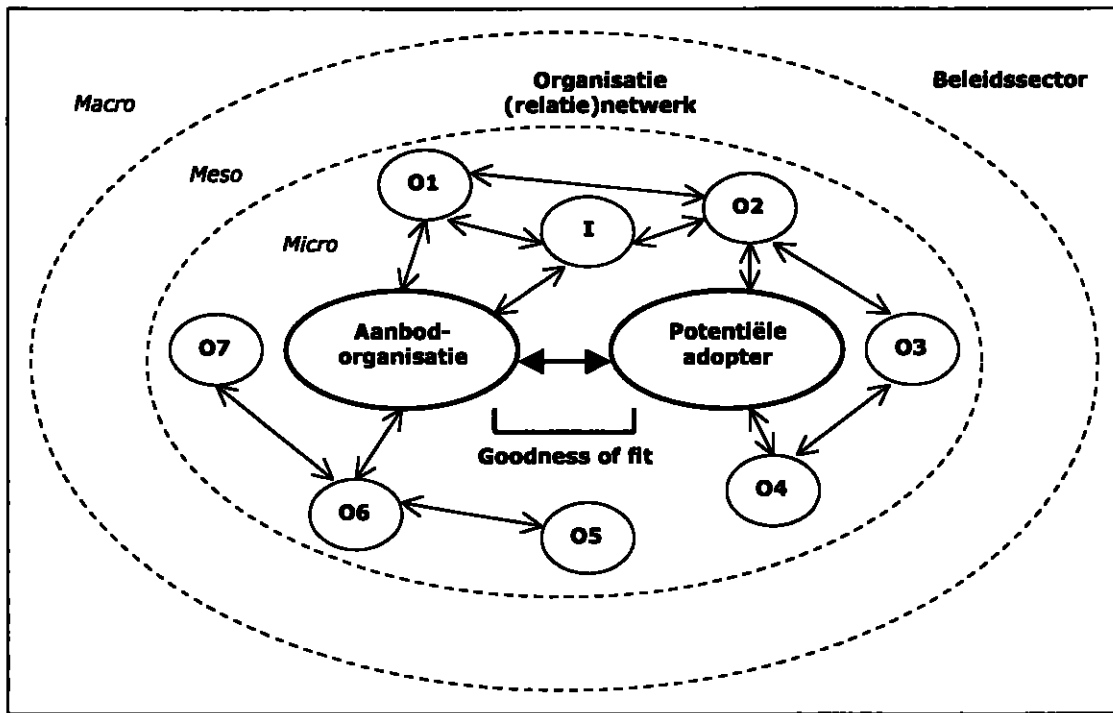
Tot slot besteedt deze theorie veel aandacht aan de invloed van de institutionele context op diffusie- en adoptieprocessen. Ook dit is een belangrijke aanvulling op de IDT, omdat deze aandacht voor de institutionele context ons in staat stelt de invloed van de specifieke beleidssector en van de specifieke kenmerken van de publieke sector op de diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties te onderzoeken.

2.4 Conceptueel model

In deze paragraaf wordt op basis van de theoretische en empirische inzichten die uit de Innovatie Diffusie Theorie en de Neo-Institutionele Theorie kunnen worden afgeleid een conceptueel model voor de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector ontwikkeld. Dit conceptueel model wordt in de volgende hoofdstukken gebruikt om het feitelijke proces van diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector en de daaraan ten grondslag liggende factoren en mechanismen te beschrijven en analyseren. In paragraaf 2.4.1 wordt de kern van het model weergegeven. Vervolgens worden de factoren en mechanismen die ten grondslag liggen aan processen van diffusie en adoptie besproken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen: factoren die van invloed zijn op diffusie (paragraaf 2.4.2), factoren die van invloed zijn op adoptie (paragraaf 2.4.3) en de invloed van de kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk en de kenmerken van de beleidssector (paragraaf 2.4.4).

2.4.1 Kern van het model

In figuur x is het conceptueel model dat wij hebben ontwikkeld voor de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector weergegeven.



Figuur 1: Conceptueel model

- O1 - O7 = organisaties in het organisatie(relatie)netwerk
- I = intermediair

Het conceptueel model kan als volgt worden toegelicht. De diffusie en adoptie van een innovatie begint met een organisatie die een bepaalde innovatie ontwikkelt (de innovator). Deze innovator bevindt zich in een bepaald veld van organisaties (het organisatie(relatie)netwerk) en in een bepaalde beleidssector. Nadat de innovator een innovatie heeft bedacht kunnen er drie dingen gebeuren: 1) de innovator probeert zelf (of door bijvoorbeeld een kenniscentrum of opinielider in te schakelen) de innovatie naar andere organisaties binnen (hetzelfde of een ander) netwerk te verspreiden; 2) niet de innovator zelf, maar een organisatie die de innovatie reeds geadopteerd heeft of bijvoorbeeld een kenniscentrum of opinielider probeert (op eigen initiatief) de innovatie te verspreiden naar andere organisaties; of 3) organisaties die overwegen een innovatie te adopteren zoeken zelf contact met de innovator of een organisatie die de innovatie reeds heeft geadopteerd. In het geval van 1 of 2 wordt de innovator, de organisatie die de innovatie reeds geadopteerd heeft of het kenniscentrum de **aanbodorganisatie** genoemd.

Vervolgens bevinden zich in het veld organisaties die de innovatie zouden kunnen adopteren of die al overwogen de innovatie te adopteren. Dit worden de **(potentiële) adopters** genoemd. Bij de beslissing van een organisatie om een innovatie al dan niet te adopteren, kunnen functionele, politiek-bestuurlijke en institutionele overwegingen een rol spelen. Hier wordt in paragraaf x verder op ingegaan.

Naast de aanbodorganisatie, adopters, potentiële adopters en non-adopters bevinden zich in het netwerk ook **intermediairen**. Dit zijn organisaties of personen (bijvoorbeeld kennisinstituten, opinieleiders, brancheorganisaties of adviesbureaus) die op eigen initiatief of ingeschakeld door een innovator informatie over een innovatie in een veld verspreiden en/of proberen de organisaties te overtuigen een innovatie te adopteren.

In het netwerk van organisaties vinden contacten plaats tussen de aanbodorganisatie, adopters, (potentiële) adopters, non-adopters en intermediairen. De kern van ons model is dat dit contact – de relatie tussen de diffusie en de adoptie van een innovatie – geen lineair of mechanisch proces van informatie-uitwisseling is waarin de ene organisatie een boodschap stuurt (zender) en de andere organisatie een boodschap ontvangt (ontvanger). Het contact tussen de organisaties kan veeleer getypeerd worden als een wederzijds proces van communiceren en leren. Dit kan als volgt worden toegelicht. Organisaties hebben (soms verschillende) percepties ten aanzien van een innovatie. In het contact dat ze hebben communiceren ze met elkaar over de (toegevoegde waarde van de) innovatie en leren ze van elkaar. Dit betekent dat bestaande percepties ten aanzien van de innovatie worden getoetst en bijgesteld. Anders gezegd, de organisaties geven met elkaar (een soms verschillende) betekenis aan de innovatie. In het communicatie- en leerproces proberen de organisaties tot een match (in de literatuur heet dit een **"goodness of fit"**) te komen tussen de innovatie en de potentiële adopter. De betekenis die ze hieraan geven wordt bepaald door de functionele, politiek-bestuurlijke en institutionele overwegingen.

Met dit conceptueel model sluiten wij aan bij de theorie over zogenaamde National Systems of Innovation (NIS) (Lundvall, 1992). Deze theorie is gebaseerd op een systeembenadering van innovaties. Centraal hierin staat de veronderstelling dat het ontstaan en de verspreiding van innovaties niet het resultaat is van een lineair proces, maar van een breed scala aan factoren, mechanismen en interacties. De NIS-theorie benadrukt hiermee het belang van de institutionele en organisatorische context voor de diffusie en adoptie van innovaties (Røste, 2004: 5). Een ander kernpunt van deze theorie is leren: "(..) the most important process is learning, and learning is a social process which cannot be understood without taking into consideration its institutional and social context" (Lundvall, 1992: 1). Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen drie vormen van leren (Argyris & Schön, 1978). Bij *single loop leren* blijven basisaannames dezelfde, terwijl bij *double loop leren* deze worden aangepast: er wordt vanuit een ander perspectief naar de werkelijkheid en daarmee naar het probleem gekeken. Bij *triple loop leren* reflecteert degene die leert niet alleen op het resultaat van het leren, maar ook op het leerproces zelf (Loos, 2006).

De mate waarin er daadwerkelijk een match (goodness of fit) plaatsvindt (of kan plaatsvinden) wordt beïnvloed door een aantal factoren en mechanismen. Deze factoren en mechanismen kunnen ingedeeld worden in vier clusters: factoren die van invloed zijn op diffusie (paragraaf

2.4.2), factoren die van invloed zijn op adoptie (paragraaf 2.4.3), de kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk en de kenmerken van de beleidssector (paragraaf 2.4.4) .

2.4.2 Factoren die van invloed zijn op diffusie

In deze paragraaf worden de factoren en mechanismen besproken die volgens de literatuur van invloed zijn op de diffusie van innovaties. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een drietal factoren: 1) diffusiestrategie; 2) ondernemerschap; en 3) ambassadeurs.

Diffusiestrategie

Een eerste factor in dit cluster is de vraag of de aanbodorganisatie *bereid is kennis te delen* en vervolgens ook (bewust of onbewust) een *diffusiestrategie* heeft gehanteerd. (Potentiële) adopters moeten bekend gemaakt worden met (het bestaan) van een innovatie en overtuigt worden van (de toegevoegde waarde van) een innovatie. Dit betekent dat er systematisch informatie over de innovatie overgebracht moet worden aan (potentiële) adopters. Hierdoor raken (potentiële) adopters (beter) bekend met de innovatie en kunnen de percepties die deze (potentiële) adopters van de innovatie (reeds) hebben gericht worden beïnvloed. Dit systematisch overbrengen van informatie over de innovatie kan door de aanbodorganisatie zelf of door een (eventueel door de aanbodorganisatie ingeschakelde) intermediair gebeuren. Deze intermediaire organisaties (zoals kenniscentra, belangenbeartigende organisaties en opnieleiders) fungeren daarbij als informatiemakelaars tussen het aanbod van en de vraag naar innovatieve kennis (bijvoorbeeld door kennis te codificeren, zie hieronder). Intermediaire organisatie spelen vooral een rol in situaties waar diffusie vrijwillig, informeel en gedecentraliseerd plaatsvindt (Rogers, 2003; Greenhalgh et al., 2004).

Van groot belang is op te merken dat het bij de invulling van een diffusiestrategie niet alleen gaat om de overdracht van informatie, maar (vooral) ook om het faciliteren van het communicatie- en leerproces. Dit wil zeggen dat een diffusiestrategie bijvoorbeeld niet alleen gericht moet zijn op het presenteren van (kwalitatief hoogwaardige) informatie op een website of het toesturen van informatie, maar vooral op het bieden van expertise of begeleiding, het organiseren van gebruiksbijeenkomsten, kennismarkten, kennisdeeldagen, werkateliers (Kruizinga & Schuurman, 2004: 31) of CoP's (Wenger, 2003). Het interactieve karakter hiervan versterkt de netwerkvorming (leerprocessen) en biedt de mogelijkheid contextgebonden kennis over te dragen (Kruizinga & Schuurman, 2004: 31).

Bij de invulling van een diffusiestrategie speelt de *codificatie van kennis en ervaringen* een belangrijke rol. Nonaka & Takeuchi (1995: 62-83) maken in dit verband een onderscheid tussen impliciete en expliciete kennis. Impliciete kennis ('tacit knowledge') is kennis die in de hoofden van mensen aanwezig is. Expliciete kennis ('codified knowledge') is kennis die is opgeslagen in boeken, rapporten, formele procedures en informatiesystemen. Voor de diffusie van een innovatie is het belangrijk dat impliciete kennis gecodificeerd wordt, omdat impliciete kennis niet (makkelijk) overdraagbaar is.

In de diffusie van een innovatie kan tot slot ook de *aandacht van de en zichtbaarheid in de media* een belangrijke rol spelen. Aanbodorganisaties kunnen zelf actief de media benaderen, maar de media kunnen ook zelf een innovatie (bijvoorbeeld als gevolg van de successen) oppikken. De media treedt daarbij op als een catalysator.

Ondernemerschap en ambassadeurs

Een tweede factor (sterk gelinkt aan de factor diffusiestrategie) die van invloed is op de diffusie van een innovatie is ondernemerschap (leiderschap). Bij ondernemerschap gaat het om het gericht zijn op het uitdragen van de toegevoegde waarde van een innovatie, bereid zijn kennis te delen, risico's durven nemen en actief de boer op gaan met een innovatie. In het laatste geval wordt ook wel gesproken van ambassadeurs. Ambassadeurs kunnen een innovatie promoten bij potentiële adopters en door hun persoonlijke betrokkenheid het belang van een innovatie voor het voetlicht brengen.

2.4.3 Factoren die van invloed zijn op adoptie

In deze paragraaf worden de factoren die van invloed zijn op de adoptie van een innovatie toegelicht. Hierbij wordt allereerst een onderscheid gemaakt tussen drie typen van overwegingen die een rol (kunnen) spelen bij de adoptiebeslissing van een organisatie: functionele overwegingen, politiek-bestuurlijke overwegingen en institutionele overwegingen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan een aantal organisatiekenmerken van (potentiële) adopters die van invloed (kunnen) zijn op de adoptie van een innovatie.

> Functionele overwegingen

Bij functionele (of instrumentele) overwegingen gaat het om overwegingen die te maken hebben met de perceptie (en de waardering) die een organisatie heeft ten aanzien van de volgende (in de praktijk niet strikt te scheiden) kenmerken van een innovatie (Rogers, 2003: 16-17):

1. Het *relatieve voordeel* dat een innovatie heeft ten opzichte van de bestaande situatie. Dit kan een voordeel zijn in termen van effectiviteit of efficiëntie, maar bijvoorbeeld ook in termen van prestige, draagvlak, legitimiteit of kwaliteit;
2. De *zichtbaarheid* van de resultaten en de toegevoegde waarde van de innovatie, bijvoorbeeld in cijfers, in jaarberichten, etc.;
3. De *comptabiliteit* (of inpasbaarheid) van de innovatie ten opzichte van de bestaande waarden, normen, werkprocessen, ervaringen uit het verleden en de behoeften van de organisatie. In de neo-institutionele literatuur spreekt men van "padafhankelijkheid" (Pierson, 2000);
4. De *complexiteit*, oftewel de inschatting van de mate waarin het moeilijk en lastig is om de innovatie te begrijpen en te gebruiken;
5. De *testbaarheid*, de mate waarin (een deel van) een innovatie door een (potentiële) gebruiker eerst op kleine schaal te gebruiken en te testen is, bijvoorbeeld in de vorm van een pilot of gebruikersbijeenkomsten.

Daaraan kunnen worden toegevoegd:

6. *Reinvention of de mate van kneedbaarheid* (Rogers, 2003: 17), hetgeen verwijst naar de mate waarin een organisatie een innovatie aan kan passen aan de eigen situatie, wensen en behoeften; en
7. De *kosten* die de (invoering van de) innovatie met zich meebrengt en de mate waarin hierin tegemoet wordt gekomen, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies.

Op basis van deze factoren kan de verwachting worden geformuleerd dat de kans dat een organisatie een innovatie adopteert groter is naarmate er sprake is van een hoog relatief voordeel, een hoge zichtbaarheid, een hoge comptabiliteit, een lage complexiteit, een hoge testbaarheid, een hoge kneedbaarheid en lage kosten (of een hoge tegemoetkoming in deze kosten).

> **Politiek-bestuurlijke overwegingen**

Bij politiek-bestuurlijke overwegingen voor adoptie gaat het in de eerste plaats om de mate waarin er binnen een organisatie ruimte is of wordt gecreëerd voor alternatieve en vernieuwende oplossingen. Kingdon (1995) spreekt in dit verband van zogenaamde "*policy windows*". De kans op succesvolle adoptie is volgens hem groot wanneer van elkaar gescheiden (en dus onafhankelijk van elkaar gepercipieerde) problemen en oplossingen aan elkaar gekoppeld kunnen worden zodat "nieuwe combinaties" (en daarmee innovaties) ontstaan. Voorwaarde is dat het zogenaamde "policy window" open staat, omdat de "tijd er rijp voor is" of omdat het "politiek opportuun" is. Bij het openen van dit "policy window" kunnen *catalyserende gebeurtenissen* (ook wel "focussing events"), zoals verkiezingen of rampen (denk bijvoorbeeld aan de vuurwerkramp in Enschede, of het gezinsdrama in Roermond), maar bijvoorbeeld ook een conflict in een organisatie of een reorganisatie, een rol spelen. Ook *makelaars* kunnen een rol spelen bij het openen van "policy windows". Makelaars zijn personen binnen adopterende organisatie die - soms door gebruik te maken van catalyserende gebeurtenissen - het belang van een bepaalde innovatie voor het voetlicht weten te brengen.

De bereidheid van organisaties om een innovatie te adopteren zal ook toenemen naarmate er sprake is van een hogere *politieke en maatschappelijke druk* om te adopteren, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving of subsidies. Een organisatie wordt dan gedwongen open te staan voor alternatieve probleemdefinities en oplossingen. De politieke en maatschappelijke druk creëert hiermee een policy window.

Op basis van deze overwegingen kan de verwachting worden geformuleerd dat de kans op adoptie van een innovatie groter is wanneer (op lokaal, provinciaal of landelijk niveau) sprake is van openstaande policy windows, catalyserende gebeurtenissen en makelaars aanwezig zijn en de politieke en/of maatschappelijke druk om te adopteren hoog is.

> **Institutionele overwegingen:**

Bij institutionele overwegingen gaat het om overwegingen die te maken hebben met de druk (bijvoorbeeld in termen van behoud van legitimiteit) die een organisatie vanuit het veld (het netwerk of de beleidssector) ervaart om de innovatie (ook) te adopteren. DiMaggio & Powell (1991) spreken in dit verband van "isomorfisme": organisaties in een veld gaan steeds meer op elkaar lijken als gevolg van een proces van homogenisering. De auteurs onderscheiden drie vormen van isomorfisme:

1. Van *gedwongen isomorfisme* is sprake wanneer een organisatie een innovatie overneemt, omdat zij daar formeel (bijvoorbeeld via wet- en regelgeving) of informeel (bijvoorbeeld omdat voortdurend benadrukt wordt dat adoptie een "goed idee" is) toe onder druk wordt gezet door andere organisaties in het veld of door de maatschappij. Dit proces wordt versterkt wanneer er sprake is van sterke afhankelijkheidsrelaties;
2. Van *nabootsend isomorfisme* is sprake wanneer een organisatie een innovatie van een andere organisatie kopieert als manier om om te gaan met eigen onzekere omstandigheden. Dit kopiëren van succesvolle "modellen" kan zowel onbedoeld en indirect (bijvoorbeeld door de overdracht van werknemers) als expliciet (bijvoorbeeld door het inhuren van dezelfde adviesbureaus) gebeuren;
3. Tot slot is *normatief isomorfisme* het resultaat van professionalisering. Professionalisering leidt in de eerste plaats tot homogenisering doordat professionals veelal hetzelfde onderwijs hebben genoten en daardoor neigen naar dezelfde of vergelijkbare oplossingen (innovaties). In de tweede plaats wordt isomorfisme bevorderd door de groei van en participatie in professionele netwerken. In deze netwerken kan bijvoorbeeld sprake zijn van een gedeelde norm waaraan participerende organisaties geacht worden zich te conformeren.

Uit een onderzoek van Frumkin en Galaskiewicz (2004) blijkt dat publieke organisaties sterker onder druk staan van isomorfe krachten dan private organisaties en non-profit organisaties.

Op basis van bovenstaande overwegingen kan de verwachting worden geformuleerd dat de kans op adoptie van een innovatie door een organisatie groter zal zijn naarmate er meer sprake is van afgedwongen, nabootsend en normatief isomorfisme.

> **Organisatiekenmerken**

Ook de organisatiekenmerken van een (potentiële) adopter zijn van invloed op de adoptiebeslissing. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een drietal factoren:

1. In de eerste plaats moet de *omvang* van een (potentieel) adopterende organisatie voldoende groot zijn om tijd, personeel en financiën vrij te maken voor de adoptie en de invoering van een innovatie (Scott, 2001; Rogers, 2003; Greenhalgh et al., 2004);
2. In de tweede plaats is de *formele structuur* van een organisatie van invloed op de adoptiebeslissing (Scott, 2001; Rogers, 2003). Deze formele structuur verwijst onder andere

naar de mate van centralisatie, formalisatie, specialisatie, functionele differentiatie en professionalisering;

3. In de derde plaats speelt de *innovatiebereidheid* van een organisatie een rol. Hierbij gaat het om de mate waarin er sprake is van een organisatie die open staat en oog heeft voor ideeën die elders zijn ontwikkeld en de ruimte die binnen een organisatie wordt geboden om te experimenteren ('trial en error') met nieuwe ideeën (ruimte voor ondernemerschap, risico's durven nemen). Burns & Stalker spreken in dit verband van de innovatiekracht van organisaties (Rogers, 2003: 411; Greenhalgh et al., 2004: 215, 220).

Op basis van deze overwegingen kan de verwachting worden geformuleerd dat de kans op adoptie van een innovatie groter is wanneer er sprake is van een grote(re) organisatie, die een structuur heeft die innovaties faciliteert en waar de innovatiebreidheid groot is.

2.4.4 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector

In deze paragraaf worden de kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk en de beleidssector die van invloed zijn op de diffusie en adoptie van een innovatie toegelicht.

> Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

Op het niveau van het organisatie(relatie)netwerk zijn ook een aantal factoren van invloed op de diffusie en adoptie van innovaties. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de *intensiteit en de kwaliteit van de relaties* tussen organisaties (aanbodorganisatie, potentiële adopters, adopters, non-adopters en intermedialen) in een netwerk (Scott, 2001; Rogers, 2003). Naarmate organisaties meer contact met elkaar hebben en deze contacten open en in onderling *vertrouwen* plaatsvinden, zal er sprake zijn van een grotere kennisdeling. Wanneer er sprake is van concurrentie of oud zeer zal dit veel moeizamer verlopen. Contacten worden ook bevorderd door een grote mate van *homogeniteit*. Dit betekent dat er sprake is van een gedeelde problematiek en een gemeenschappelijke taal en referentiekader (Scott, 2001; Rogers, 2003).

Daarnaast is ook de *wederzijdse afhankelijkheid* tussen de organisaties in een netwerk van invloed op de diffusie en adoptie van een innovatie. Naarmate de wederzijdse afhankelijkheid groter is, zal de druk in een netwerk bijvoorbeeld groter zijn (zie paragraaf 2.4.3).

Een andere factor uit de literatuur is de *geografische nabijheid* (Berry & Berry, 1990). De verwachting hierbij is dat kennisdeling en adoptie eerder plaatsvinden bij organisaties die geografisch gezien dicht bij elkaar liggen.

Vervolgens kan gewezen worden op de mate waarin er sprake is van *openheid* in een netwerk. Wanneer de in een netwerk participerende organisaties allemaal hetzelfde referentiekader omarmen en zich daardoor afsluiten van alternatieve benaderingen en paradigma's en daarmee samenhangende oplossingen, kan dit van invloed zijn op het al dan niet adopteren van een innovatie.

Op basis van deze overwegingen kan de verwachting worden geformuleerd dat er sprake zal zijn van een grotere mate van diffusie en adoptie als er in een organisatie(relatie)netwerk sprake is van intensieve onderlinge contacten, vertrouwen, homogeniteit, wederzijdse afhankelijkheid, geografische nabijheid en openheid.

> **Kenmerken van de beleidssector**

Een laatste cluster van factoren dat van invloed is op de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector betreft de kenmerken van een beleidssector. Hierbij worden de volgende factoren onderscheiden:

1. Bij *politisering* gaat het om de mate waarin er op een beleidsterrein sprake is van voortdurende bemoeienis van het parlement, de media, burgers of pressiegroepen met het beleid. Wanneer een innovatie in het brandpunt van de politieke en/of maatschappelijke belangstelling staat, zijn policy windows makkelijker te openen;
2. Bij *professionalisering* gaat het om de mate waarin er sprake is van goede onderlinge contacten in allerlei professionele netwerken (hetgeen onder andere kan leiden tot een gedeelde professionele standaard). Deze deelname aan netwerken bevordert normatief isomorfisme (zie paragraaf 2.4.3);
3. Bij *fragmentatie* gaat het om de mate waarin verschillende departementale organisaties of sectoren bij beleidsprocessen zijn betrokken en om de gelaagdheid van organisaties. Bij een sterke fragmentatie is er sprake van een grotere afstemming met allerlei betrokken partijen ten aanzien van de adoptie van een innovatie;
4. Bij *centralisatie* gaat het om de vraag of het lokale c.q. gemeentelijke niveau een belangrijke rol vervult bij de diffusie en adoptie van een innovatie. In gedecentraliseerde sectoren ontbreekt een centrale regie die uniformiteit kan afdwingen;
5. Bij *openheid* gaat het ten slotte, net als bij het organisatie(relatie)netwerk om de vraag of de in een beleidssector participerende organisaties allemaal hetzelfde referentiekader omarmen en zich daardoor afsluiten van alternatieve benaderingen en paradigma's en daarmee samenhangende oplossingen.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we een conceptueel model voor de diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector ontwikkeld. De kern van dit model is dat de relatie tussen de diffusie en de adoptie van een innovatie geen lineair en mechanisch proces is, maar veeleer een communicatie- en leerproces waarin betekenisgeving en het creëren van een goodness of fit centraal staan. Vervolgens zijn vier clusters van factoren onderscheiden die dit communicatie- en leerproces beïnvloeden. Deze factoren en mechanismen hebben we geoperationaliseerd in vragenlijsten (zie bijlage 3).

In hoofdstuk 3 t/m hoofdstuk 8 staat de vraag naar het feitelijke proces van diffusie en adoptie van innovaties tussen organisaties in de praktijk van de publieke sector centraal. Om deze vraag te beantwoorden zijn zes case-studies in de beleidssectoren veiligheid en onderwijs uitgevoerd. Door middel van documentenonderzoek en interviews is het diffusie- en adoptiepatroon en de daaraan ten grondslag liggende factoren en mechanismen van zes innovaties in kaart gebracht. Op basis van de inzichten uit deze case-studies worden in hoofdstuk 9 een aantal diffusiestrategieën (en daarbij in te zetten instrumenten) geformuleerd.

3 SMS-alert

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de case SMS-alert beschreven en geanalyseerd. SMS-alert is een waarschuwings- en communicatiemiddel van de politie waarbij burgers via een SMS-bericht op hun mobiele telefoon geïnformeerd worden over of gemobiliseerd worden voor veiligheidszaken in hun wijk. Het op deze manier inschakelen van burgers is innovatief, omdat het in de politiecultuur niet gebruikelijk is om ICT-middelen in te zetten die vooral door burgers worden gebruikt en geaccepteerd. SMS-alert kan getypeerd worden als een produktinnovatie die gebaseerd is op een technologische innovatie en is bedacht door een Tilburgse politieagent. Na een pilot in 2004 in de Tilburgse wijk Reeshof is de innovatie gefaseerd ingevoerd in de gehele regio Midden- en West-Brabant en is een tweede pilot gestart door het korps Rotterdam-Rijnmond. Ook andere politiekorpsen zijn geïnteresseerd. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 wordt de inhoud van de innovatie en het diffusie- en adoptieproces beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 4.3 en in paragraaf 4.4 respectievelijk de factoren die van invloed zijn geweest op de diffusie en op de adoptie van SMS-alert besproken. Paragraaf 4.5 beschrijft de invloed van de kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk en de kenmerken van de beleidssector. Tot slot worden in paragraaf 4.6 de 'goodness of fit' in deze case en de factoren die daarbij het meest bepalend zijn geweest weergegeven.

3.2 Beschrijving van de case

3.2.1 Beschrijving van de innovatie

SMS-alert is een nieuwe waarschuwings- en informatiesysteem van de politie. Via een SMS-bericht op hun mobiele telefoon worden burgers en maatschappelijke organisaties⁵ (actueel) geïnformeerd over en gemobiliseerd voor allerlei zaken die met veiligheid in de wijk te maken hebben. SMS-alert levert de politie in zeer korte tijd extra oren en ogen op in de wijk. Hierdoor moet de criminaliteit in een wijk dalen en de aanhouding van verdachten stijgen. Bovendien wordt met SMS-alert beoogd de betrokkenheid van burgers bij het politiewerk, de transparantie van het politiewerk en de veiligheidsgevoelens te vergroten en het imago van de politie te verbeteren. SMS-alert kan onder andere ingezet worden bij overvallen, inbraken, diefstal, vermissingen, branden en andere

⁵ Daarnaast wordt SMS-alert regelmatig gebruikt door politieagenten die ook buiten werktijd graag op de hoogte blijven van de gebeurtenissen in hun wijk.

calamiteiten, maar bijvoorbeeld ook voor het verstrekken van preventietips⁶. Aan het verzenden van een SMS-bericht wordt politie-inzet gekoppeld⁷.

SMS-alert werkt als volgt: Er komt een melding van een incident binnen via Teleservice (0900-8844) of via de meldkamer (112). De Officier van Dienst (OvD) bekijkt of de melding zich leent voor toepassing van SMS-alert en of er voldoende capaciteit is om een SMS-bericht vergezeld te laten gaan met politie-inzet. De meldkamer stelt een SMS-bericht op en bepaalt in overleg met de OvD de straal rondom de postcode van het incident. Vervolgens krijgen alle personen die zich binnen die straal hebben aangemeld voor SMS-alert een SMS-bericht op hun GSM met gegevens over het incident en een telefoonnummer waar zij hun terugmelding kwijt kunnen. Achteraf krijgen de burgers een SMS-bericht over de afloop van het incident en de rol die SMS-alert daarin heeft gespeeld.

SMS-alert is bedacht door de Tilburgse wijkagent Ad Koemans. De vermissing van een kind in zijn wijk, gecombineerd met zijn achtergrond in digitalisering, bracht hem begin 2004 op het idee om via een SMS-bericht in één keer een grote groep mensen in een wijk te informeren over en te mobiliseren voor allerlei veiligheidszaken. Zijn teamchef reageerde enthousiast op het idee en gaf hem de ruimte om een plan van aanpak te ontwikkelen en een provider (T-mobile) en IT-bedrijf (Emexus Group B.V.) te benaderen. Kort daarna besluit de korpsleiding – die ook enthousiast is over het idee voor SMS-alert – een projectteam SMS-alert op te zetten en per 1 juli 2004 een pilot in de Tilburgse wijk Reeshof te starten. Na een half jaar wordt de pilot geëvalueerd en zal besloten worden of SMS-alert uitgebreid wordt naar de gehele regio Midden- en West-Brabant.

3.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon

SMS-alert is op 1 juli 2004 als pilot in de Tilburgse wijk Reeshof van start gegaan. In januari 2005 wordt de pilot geëvalueerd. Uit deze evaluatie blijkt dat zowel de deelnemende burgers als de politie enthousiast zijn over SMS-alert. Burgers voelen zich veiliger en meer betrokken bij het politiewerk in de wijk en maar liefst 97% van hen vindt dat SMS-alert in andere gebieden, wijken of steden ingezet moet worden. Ook voor de politie is SMS-alert een succes. Het nieuwe waarschuwings- en communicatiemiddel heeft onder andere bijgedragen aan de opsporing van vermiste kinderen, de aanhouding van inbrekers en het achterhalen van een verdwenen scooter. Vanuit de politie werd wel de kanttekening geplaatst dat SMS-alert nog onvoldoende werd ingezet. Op basis van deze uitkomsten concludeert de korpsleiding dat het project succesvol is en wordt besloten SMS-alert gefaseerd in te voeren in de gehele regio Midden- en West-Brabant.

⁶ Het korps Midden- en West-Brabant onderscheidt vijf typen SMS-berichten: alarmeren, informeren, betrekken, signaleren en preventie.

⁷ Deze inzet van politie is afhankelijk van het type SMS-bericht.

Regio Midden- en West-Brabant

In november 2005 wordt door korpsbeheerder Vreeman en korpschef Heeres, in aanwezigheid van de burgemeesters van omliggende gemeenten, het startsein voor de uitrol van SMS-alert naar de gehele regio Midden- en West-Brabant gegeven. De uitbreiding start aanvankelijk met het district Tilburg (Tilburg, Oisterwijk, Goirle en Hilvarenbeek), maar half november 2005 wordt SMS-alert – naar aanleiding van een reeks brandstichtingen – ook (versneld) ingezet in Loon op Zand en Waalwijk. In de loop van 2006 volgen onder andere Breda, Roosendaal, Moerdijk, Land van Heusden en Altena, Oosterhout en Bergen op Zoom. Het streven is dat begin 2007 de gehele regio is aangesloten op SMS-alert.

Korps Rotterdam-Rijnmond (early adopter)

Het succes van SMS-alert heeft de belangstelling gewekt van andere politiekorpsen, zowel in Nederland als in het buitenland (bijvoorbeeld de VS, Australië en Polen). Eén van deze korpsen is het korps Rotterdam-Rijnmond (RR). Via Raad van Hoofdcommissarissen, Korpsbeheerdersberaad, portefeuillehouder Wijkpolitie (is tevens Districtschef) en Innovatiemakelaar neemt korps Rotterdam-Rijnmond (RR) in najaar van 2004 kennis van de SMS-alert proef in de Tilburgse wijk Reeshof en in februari 2005 van de evaluatie van de proef.

Maart 2005: Hoofden Wijkpolitie van korps RR stellen werkgroep in die uit moet testen in hoeverre SMS-alert ook toegepast kan worden in regio Rotterdam-Rijnmond. District 9 (Feijenoord-Ridderster) als pilotgebied. Projectleider ingesteld en projectplan SMS-alert (business case) geschreven. Pilot van februari 2006 tot augustus 2006. Doel: realiseren van een grotere betrokkenheid van de bewoners bij de veiligheid in de eigen buurt / werkplek en een betere samenwerking met de lokale politie. Doelgroepenbenadering (beperkte, herkenbare en gemotiveerde doelgroep die namens de buurtagent van informatie op maat wordt voorzien) (later Tilburgs model): buurtbewoners deelgemeente Beverwaard en doelgroepen: deelnemers buurtpreventie Bolnes (gemeente Ridderkerk), marktkooplui Afrikaanderplein, ondernemers winkelcentrum Oude Watering. Wijkagent is de spil; SMS-berichten op zijn naam verstuurd. Bij succes uitgerold naar andere districten korps RR. Zelf contact gezocht met MWB en convenant gesloten (o.a. bezoek gebracht, in contact gebracht met provider, sjablonen en protocollen gekregen. Verwachting is dat te zijner tijd SMS-alert in de hele regio wordt uitgerold.

Overige korpsen

Ook vanuit de andere korpsen is er interesse voor SMS-alert. Diverse korpsen (bijvoorbeeld Brabant Zuid-Oost, Limburg-Noord, Frysland, Zeeland, het KLPD en de zeehavenpolitie) hebben informatie over SMS-alert opgevraagd bij de projectleider van SMS-alert in MWB. Andere korpsen (bijvoorbeeld Zaanstreek-Waterland, Flevoland, Brabant-Noord, Amsterdam-Amstelland, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Zuid en Zuid-Holland-Zuid) zijn al een stap verder en zijn momenteel bezig de definitieve besluitvorming over de invoering van SMS-alert voor te bereiden. Veel korpsen wachten eerst de resultaten van de proeven in MWB en RR af. De innovatie zit nog in het begin van het diffusie- en adoptieproces. De respondenten verwachten dat SMS-alert te zijner tijd helemaal binnen de politie-organisatie wordt ingebed.

De rol van gemeenten

Ook gemeenten spelen een belangrijke rol in deze case, bijvoorbeeld omdat de belangstelling voor SMS-alert of de behoefte aan invoering vanuit het korps kan komen, maar ook vanuit een gemeente (bijvoorbeeld in Almere en Zuid-Oost Gelderland).

Een ander belangrijk punt is de relatie tussen korpsen en gemeenten. De unit of adoption in deze case zijn de politiekorpsen (en niet de gemeenten): de politiekorpsen beslissen of ze SMS-alert wel of niet in willen voeren. Een politiekorps bestaat uit een aantal districten; onder deze districten vallen diverse gemeenten. SMS-alert is een innovatie (communicatiemiddel) van de politie en als de politie besluit dit middel in een bepaalde regio of in een bepaald district in te zetten doen alle gemeenten binnen die regio of dat district "automatisch" mee. Echter, de korpsen willen wel graag dat de gemeenten SMS-alert steunen en gaan daarom wel met een gemeente in overleg voordat deze op SMS-alert aan wordt gesloten. Deze gemeenten kunnen dan beslissen in hoeverre ze de invoering van SMS-alert (actief) willen ondersteunen. Zo ondersteunen de gemeenten Goirle, Hilvarenbeek, Oisterwijk en Tilburg het project onder meer door het beschikbaar stellen van communicatiemiddelen om deelnemers te werven. De korpsen vinden deze medewerking ook erg belangrijk, omdat bijvoorbeeld blijkt dat in plaatsen waar door de gemeente een bewonersbrief is verspreid het aantal aanmeldingen van burgers voor SMS-alert aanzienlijk hoger ligt. Uit de gesprekken met de respondenten en het documentenonderzoek blijkt overigens dat er tot op heden geen gemeenten zijn die tegen de invoering van SMS-alert zijn. Integendeel, diverse gemeenten drongen toen SMS-alert nog in de pilotfase zat al aan op invoering in hun eigen gemeente. De gemeenten geven allen aan dat ze "wegens doorslaand succes in Tilburg en omgeving" SMS-alert graag ook in de eigen gemeente in willen voeren. Gemeenten zijn enthousiast over het project omdat het de veiligheid in de wijken en de betrokkenheid van de bewoners met het politiewerk vergroot (en dit leidt tot draagvlak en legitimiteit). Anders gezegd, gemeenten kunnen met SMS-alert "scoren". Veiligheid staat bovendien hoog op de lokale (en landelijke) politieke agenda van veel gemeenten. Zo sluit SMS-alert in Tilburg naadloos aan op de aanbevelingen van de commissie Fijnaut voor de bestrijding van de sociale onveiligheid.

3.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie

In deze paragraaf worden de factoren die van invloed zijn geweest op de diffusie van SMS-alert besproken.

Diffusiestrategie

Het politiekorps MWB heeft een *actieve diffusiestrategie* gevoerd en is *zeer bereid tot kennisdeling*. Hoewel het korps zelf aangeeft geen actieve diffusiestrategie te hebben gevoerd en alleen kennis te hebben gedeeld op verzoek van andere korpsen (en niet op eigen initiatief) kan op basis van het onderstaande geconcludeerd worden dat er sprake is van een (combinatie van een reactieve en een) actieve diffusiestrategie (waarin ook persoonlijke contacten een rol hebben gespeeld) en van een sterke van codificatie van kennis:

- Communicatieplan voor interne en externe communicatie over SMS-alert, instructiefilms, sjablonen, informatiefolder, protocollen voor de OvD en de meldkamer, informatie op site korps MWB, presentaties aan diverse korpsen (o.a. Rotterdam-Rijnmond, Groningen, Flevoland), evaluatierapport van de pilot in Reeshof (echte handleiding met do's en don'ts ontbreekt);
- Projectleider aangesteld (november 2005) die taak kreeg SMS-alert uit te rollen. Deze projectleider brengt potentiële adopters bijvoorbeeld ook in contact met Emexus (begeleiding bieden);
- De hoofdcommissaris heeft een minidisk over SMS-alert in een informatiepakket voor de leden van de Raad van Hoofdcommissarissen gedaan.

Daarnaast:

- Hoewel dit niet aangemerkt kan worden als een diffusiestrategie van het korps MWB, is de uitgebreide aandacht die de (lokale, regionale, landelijke en internationale) media (krant, tv, radio, internet) aan de successen van SMS-alert hebben besteed van invloed geweest op de diffusie (Opsporingsprogramma Bureau Brabant van Omroep Brabant, artikelen in het Brabants Dagblad en de wijkkrant, artikelen in politieke en gemeentebladen, etc.). Deze grote belangstelling van de media heeft SMS-alert (inter)nationale bekendheid gegeven (media als catalysator).
- Ook het feit dat SMS-alert de Johan Cloïnprijs (innovatieprijs voor het meest vernieuwende project in de politieregio MWB) heeft gewonnen en een eervolle vermelding kreeg bij de Hein Roethofprijs (innovatieprijs van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) hebben SMS-alert extra bekendheid gegeven. Informatie over het winnen van deze innovatieprijs en het krijgen van een eervolle vermelding zijn bovendien uitgebreid beschreven op intranet. Ook is bijvoorbeeld bij de presentatie van de jaarcijfers 2005 van het korps MWB aandacht besteed aan SMS-alert.

Diffusie via intermediair

Er heeft ook (beperkt) diffusie plaatsgevonden via de *Emexus Group B.V.*, leverancier van de technologie voor SMS-alert. Op verzoek van Emexus heeft Tilburg er bijvoorbeeld in toegestemd dat het logo van SMS-alert op de website en de successen van SMS-alert in de nieuwsbrief werden geplaatst. Hierbij is wel de afspraak gemaakt dat Emexus zich verder terughoudend opstelt wat de diffusie van de innovatie betreft (dit is een zaak van de politie, in het bijzonder van het korps MWB). Doordat Emexus bij alle korpsen die SMS-alert invoeren de technologie levert, kan Emexus ook via die weg een rol als intermediair vervullen.

Daarnaast speelt Emexus ook nog meer direct een rol in de diffusie. Emexus (gevestigd in Almere) heeft bijvoorbeeld de gemeente Almere (korpsbeheerder burgemeester Jorritsma) benaderd omdat Almere nog geen SMS-alert had. Ook is het contact tussen de korpsen van MWB en Flevoland primair via Emexus tot stand gekomen.

Diffusie via early adopter

Hoewel het korps RR aangeeft zich momenteel nog niet bezig te houden met de diffusie van SMS-alert en zich voorlopig vooral te richten op het succesvol laten verlopen van de pilot, vindt er ook

enige diffusie via deze early adopter plaats. Zo heeft het korps een informatiefolder gemaakt en wordt er informatie over SMS-alert verspreid via persberichten, mailings en via de website van het korps.

Vervolgens wordt bij deze factor nog op twee andere belangrijke punten gewezen door de respondenten:

- Het belang van (externe) communicatie richting burgers: ook onder burgers moet SMS-alert bekend worden gemaakt en moet draagvlak worden gecreëerd. Hierbij wordt o.a. gebruik gemaakt van artikelen in het Brabants Dagblad en in de wijkkrant, bewonersbrieven, bewonersavonden en persoonlijke contacten tussen wijkagenten en burgers.
- Het belang van interne communicatie (binnen een korps): zowel in MWB als in RR moest SMS-alert intern bekendheid krijgen en moest draagvlak worden gecreëerd voor SMS-alert (zie hieronder). Hierbij werd onder andere gebruik gemaakt van: intranet, flyers, voorlichtingssessies, heldere procedurebeschrijvingen en korpsmedia. Gedeterritorialiseerde organisatie + gefragmenteerde organisatie: belang interne diffusiestrategie (in termen van opschaling). Alle leidinggevenden die mogen beslissen over de inzet van SMS-alert hebben een training gekregen.

Ondernemerschap

Ondernemerschap en het geven van ruimte voor trial and error speelt een belangrijke rol in deze case:

- De teamchef waaraan de innovator (Ad Koemans) zijn idee voor SMS-alert voorlegde, was enthousiast over het idee en gaf hem de gelegenheid en de ruimte om met het idee aan de slag te gaan (bijvoorbeeld een provider te benaderen). Dit veranderde toen de innovator een nieuwe teamchef die vond dat wijkagent Ad Koemans terug moest naar de wijk.
- Binnen het korps MWB was er ruimte om het initiatief voor SMS-alert verder te ontplooiën en is het initiatief geadopteerd door de afdeling Projectenbureau van het politiekorps. Dit bureau heeft als taak "goede ideeën" van het personeel te ondersteunen en zorgt voor tijd en budget. Innovatie is in dit korps ingebed in de politieorganisatie.
- De Johan Cloinprijs laat ook zien dat innovatief gedrag wordt gestimuleerd in de regio.
- Respondent: "Er zit op de een of andere manier innovatief bloed in het korps MWB."

Ambassadeurs

- Intern heeft vooral wijkagent Ad Koemans opgetreden als ambassadeur van de innovatie. Zijn collega's reageerden aanvankelijk sceptisch op SMS-alert: onbekendheid met SMS'en (en relatieve onbekendheid met digitalisering bij de politie), twijfels over interesse van burgers voor SMS-alert. Als intern ambassadeur van SMS-alert heeft Ad Koemans zijn collega's enthousiast gemaakt en draagvlak gecreëerd voor zijn innovatie. Hij heeft intern de geesten rijp gemaakt.
- Richting de burgers hebben de diverse wijkagenten (en met name Ad Koemans) opgetreed als ambassadeurs voor SMS-alert (vooral onzekerheden over de kosten en privacy wegnemen).
- Extern hebben vooral korpschef Heeres en projectleider Roland van Veen als ambassadeurs van SMS-alert opgetreden (zie diffusiestrategie en organisatie(relatie)netwerk).

3.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie

In deze paragraaf worden de factoren die van invloed zijn geweest op de adoptie van SMS-alert beschreven. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de functionele, politiek-bestuurlijke en institutionele overwegingen die bij de adoptie van SMS-alert een rol hebben gespeeld en tot slot aan de organisatiekenmerken van de adopters.

3.4.1 Functionele overwegingen

Het *relatieve voordeel* van de innovatie speelt een belangrijke rol in deze case. SMS-alert heeft grote voordelen voor alle betrokken partijen: burgers (veiligere wijk, vergroting van veiligheidsgevoelens en betrokkenheid bij politiewerk, massale aanmelding – 15.000 in februari 2006), gemeenten (grotere veiligheid leidt tot draagvlak en legitimiteit) en voor de korpsen (criminaliteit daalt, aantal aanhoudingen stijgt, imago verbetert) (zie ook evaluatie pilot Reeshof). Het project laat zien dat door relatief eenvoudige oplossingen snel winst geboekt kan worden. Deze grote (en zichtbare) voordelen van SMS-alert hebben er toe geleid dat er veel interesse is voor SMS-alert bij andere korpsen en gemeenten.

Ook in Rotterdam zijn de eerste resultaten van de proef positief, zowel voor de buurtagent (grotere naamsbekendheid, doelgroepen op maat informeren) als de burger (beter geïnformeerd, alerter en zelfredzamer).

Deze voordelen (toegevoegde waarde van SMS-alert) zijn bovendien ook duidelijk *zichtbaar*: de successen van SMS-alert worden breed uitgemeten in de media, positieve uitkomsten van de (openbare) evaluatie van de pilot.

De *comptabiliteit* is redelijk. Er is eerder sprake van een aanvulling op bestaande processen dan van een grote verandering van processen. Zo moeten rechercheurs bijvoorbeeld voortaan terugkoppelen of en hoe zaken zijn opgelost, zodat dit teruggemeld kan worden aan de burgers. Een van de respondenten gaf aan dat het het eerste project binnen de politieorganisatie is waarin processen niet naast elkaar lopen, maar elkaar versterken. SMS-alert roept wel allerlei op over de interne politieorganisatie: Hoe vaak en hoe snel moeten SMS-berichten verstuurd worden? Wie geeft opdracht tot het verzenden ervan en hoe worden de reacties verwerkt? Worden niet onwenselijk hoge verwachtingen gecreëerd bij burgers? SMS-alert moet procedureel ingebed worden.

Ook de *complexiteit* van SMS-alert is van belang voor de adoptie. SMS-alert lijkt op het eerste gezicht een eenvoudige innovatie: "Het systeem is snel, goedkoop en eenvoudig in te zetten." Echter, zowel het korps MWB als het Korps RR geven aan dat het in de praktijk veel ingewikkelder ligt. Er is een breed scala aan functionarissen vanuit de politie betrokken bij SMS-alert (o.a. buurtagenten, chefs van dienst, meldkamer- en callcentreredewerkers, chefs en (hoofd)medewerkers DHV en Wijkpolitie, medewerkers communicatie en persvoorlichting) en zeker wanneer SMS-alert wordt uitgebreid naar de brandweer, gemeente en de GHOR wordt SMS-

alert organisatorisch gezien heel complex. Daarbij speelt ook de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is.

Ook de *testbaarheid* is bij deze innovatie van belang. Zowel in MWB als in Rotterdam-Rijnmond is eerst gekozen voor een pilot. Het korps RR gaf aan dat ze het van groot belang vonden dat ze SMS-alert eerst zelf konden testen in een eigen pilot en zo uit konden zoeken in hoeverre SMS-alert ook werkte in het eigen korps. Daarnaast lijken er momenteel diverse korpsen bezig te zijn met het opzetten van een pilot.

Reinvention is een belangrijke factor in deze case. In principe is de mate van reinvention groot. Elk korps kan zelf bepalen wanneer, in welke gevallen, en bij wie SMS-alert wordt ingezet. Zo heeft RR er bijvoorbeeld in tegenstelling tot MWB voor gekozen een doelgroepenbenadering te hanteren en de SMS-berichten te versturen op naam van de wijkagent. Maar: het korps MWB wil wel heel duidelijk zelf de regie houden. Wanneer een korps SMS-alert wil adopteren wordt er een convenant met MWB gesloten (geen veranderingen aanbrengen in het produkt, erkenning Intellectueel eigendom MWB, MWB heeft regie, contacten met Emexus verlopen via de projectleider SMS-alert MWB).

De *kosten* van SMS-alert hebben in deze case in zoverre een rol gespeeld dat ze geen echte belemmering vormen voor adoptie (dit is wel enigszins afhankelijk van de omvang van een korps). De respondenten geven aan dat "als bewezen is dat iets goed werkt, geld geen probleem is bij de politie". De kosten voor het aanschaffen van het systeem zijn ongeveer 35.000 euro. Daarnaast betaalt de politie (of eventueel de gemeente) het verzenden van de SMS-berichten (en bijvoorbeeld ook het promoten van SMS-alert). SMS-alert kost de deelnemende burgers niets.

Het korps MWB heeft een beroep gedaan op het innovatiebudget van het ministerie van BZK en een subsidie van 100.000 euro gekregen. Daarnaast heeft het korps een subsidie van de provincie Noord-Brabant van 50.000 euro gekregen. Deze subsidies waren bedoeld voor de verdere ontwikkeling van het produkt en het maken van een instructiefilm (merchandising). Het ministerie van BZK wilde wel graag dat het korps een voortrekkersrol zou vervullen ("SMS-alert als landelijk voorbeeldproject").

3.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen

Politiek-bestuurlijke overwegingen spelen vooral een rol in de zin dat het bevorderen van veiligheid in buurten en wijken en het bevorderen van innovaties in de publieke sector hoog op de landelijke en lokale politieke agenda's stond en staat (zeker in Rotterdam na Fortuyn). In het kabinetsbrede Veiligheidsprogramma 'Naar een Veiliger Samenleving' wordt dit als volgt geformuleerd: "Een actieve inzet van burgers en bedrijven is onontbeerlijk bij criminaliteitsbeheersing. (...) Het kabinet wil in de tweede helft van deze kabinetsperiode (meer) handen en voeten geven aan de verbreding van de veiligheidsaanpak op lokaal niveau. (...) Het kabinet wil dit mede bereiken door de inbreng vanuit de samenleving verder te activeren en

mobiliseren." Kortom, het *policy window* stond open, waardoor de geesten rijp waren voor SMS-alert en er voldoende geld beschikbaar was.

Daarnaast wordt vanuit Rotterdam-Rijnmond aangegeven dat vanuit het ministerie van Justitie erg op de kwaliteit van de opsporing wordt gehamerd. Met het Kwaliteitsbureau Opsporing is bijvoorbeeld een impuls gegeven aan vernieuwing. Het feit dat politiek gezien de opsporing onder druk stond, heeft volgens de respondent wellicht bijgedragen aan het enthousiasme voor SMS-alert.

In Rotterdam-Rijnmond hebben de portefeuillehouder Wijkpolitie (Districtschef) en de innovatiemakelaar een rol vervuld als *makelaar*. De districtschef heeft veel contacten en zoekt in het hele land steeds naar interessante innovaties.

3.4.3 Institutionele overwegingen

Gedwongen isomorfisme

Informeel druk vanuit het ministerie van BZK door belang van landelijke voorbeeldwerking (gekoppeld aan verstrekking subsidie aan korps MWB): "zo moeten andere korpsen het ook gaan doen". Na beslissing korps MWB tot gefaseerde invoering in hele regio MWB druk op gemeenten binnen deze regio om (actief en zo snel mogelijk) mee te doen.

Nabootsend isomorfisme

Korps RR: "Met politie SMS-alert volgen we het succesvolle voorbeeld van Tilburg" en "Uit een Tilburgse proef weten we dat problemen zo sneller op te lossen zijn." Belang van een technische leverancier (standaard ontwikkelt).

Normatief isomorfisme

Professionalisering van de veiligheidszorg door prijstoekenning (in 2004 nominatie voor de Hein Roethofprijs van het CCV en in januari 2005 winnaar van de Johan Cloin vernieuwingsprijs – innovatieprijs van het korps MWB) en belang van professionele netwerken binnen de politie.

3.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters

Omvang

De omvang van de organisatie is in deze case van invloed. De respondenten geven aan dat het voor het slagen van SMS-alert belangrijk is dat er voldoende capaciteit (mensen en middelen) vrijgemaakt kunnen worden. Dit is makkelijker in een grote organisatie. Rotterdam-Rijnmond is met 5.000 werknemers één van de grootste politieregio's van het land. Hierdoor was er voldoende tijd, geld en menskracht beschikbaar voor (de invoering van) SMS-alert. De factor complexiteit wordt volgens de respondent wel versterkt in een grote organisatie. Kleinere korpsen wachten liever eerst de resultaten van de pilot in Rotterdam af, voordat ze hun beperkte geld tijd, geld en menskracht inzetten.

Formele structuur

De formele structuur van een korps is ook van belang. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de gelaagdheid van de politieorganisatie en het grote aantal functionarissen dat betrokken is bij SMS-alert. Dit vereist dat op elk niveau functionarissen bekend zijn met SMS-alert en bereid en gemotiveerd zijn (en de tijd hebben) om SMS-alert in te voeren, er aan mee te werken en het ook daadwerkelijk in te zetten. Dit blijkt in de praktijk nog wel lastig te zijn.

Een ander punt waar de respondenten op wijzen is het aantal gemeenten dat onder een korps valt. Sommige korpsen hebben te maken met een groot aantal gemeenten in hun regio (bijvoorbeeld MWB met 29 gemeenten). Dit vergt veel tijd voor afstemming met de verschillende gemeenten. Dit lijkt eenvoudiger te zijn bij korpsen als RR, die minder verschillende gemeenten in hun regio hebben.

Ondernemerschap

Ook bij de adopter is ondernemerschap in deze case belangrijk. Binnen het korps Rotterdam-Rijnmond is innovatie geïnstitutionaliseerd. Er zijn verschillende portefeuillehouders aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de innovatie van hun vakgebied. Om hen daarbij te ondersteunen wordt gebruik gemaakt van innovatiemakelaars die de portefeuillehouders op de hoogte proberen te houden van landelijke ontwikkelingen (zie ook bij politiek-bestuurlijke overwegingen de rol van de districtschef).

Verder geven de respondenten aan dat op de werkvloer bedachte innovaties vaak niet goed doordringen bij het management van de politie en dat door het management bedachte innovaties vaak onvoldoende operationeel worden gemaakt.

3.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector

3.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

Onderlinge relaties

Veel onderlinge contacten op verschillende niveaus: Raad van Hoofdcommissarissen, Korpsbeheerdersberaad, CIO-overleg (Chief Information Officers overleg: afspraken maken over informatietechnologie. Drie regio-overleggen: Midden, Zuid en Noord. SMS-alert besproken).

Uitgebreide contacten tussen MWB en RR (zie paragraaf 3.6).

MWB contacten met Concern Informatiemanagement Politie. Directeur CIP is ex-baas projectleider SMS-alert MWB. MWB heeft samengewerkt met het CIP bij de ontwikkeling van SMS-alert en het CIP beveelt invoering SMS-alert aan (bijvoorbeeld op de site). Te zijner tijd gaat het beheer van SMS-alert waarschijnlijk over naar het CIP.

SMS-alert kan beschouwd worden als onderdeel van een cluster van innovaties. Mobiele telefonie en SMS-functies worden op diverse manieren ingezet in het kader van het vergroten van de veiligheid. Twee ontwikkelingen die vergelijkbaar zijn met SMS-alert zijn Burgernet en Cell broadcasting:

- *Burgernet* (politie Utrecht, Nieuwegein): bewoners en ondernemers worden via gesproken berichtgeving aan vaste telefoonaansluitingen geïnformeerd over en gemobiliseerd voor veiligheidszaken in de wijk. Er wordt gesproken over landelijke invoering van Burgernet. Burgernet valt onder het Veiligheidsprogramma;
 - *Cell broadcasting*: burgers informeren over rampen of andere calamiteiten bij hen in de buurt via GSM (aanvullend op sirenes). Cell broadcast-bericht wordt via gsm-zendmasten (de zogenoemde cell broadcast) verzonden aan alle GSM's in een bepaald gebied (vgl. SMS-alert: burgers moeten zich eerst aanmelden). Ministerie van BZK heeft proef gestart in Zoetermeer; Zeeland en Amsterdam volgen nog. Bij succes wil BZK cell broadcasting in hele land invoeren.
- De projectleider van MWB en RR hebben uitgebreid contact met deze twee initiatieven. Wederzijdse leerprocessen (zie paragraaf 3.6). De projectleider en innovatiemakelaar van MWB zitten bijvoorbeeld in de klankbordgroep van Burgernet. De projectleider SMS-alert van MWB verwacht dat Burgernet, cell broadcasting en SMS-alert te zijner tijd geïntegreerd zullen worden.

Geografische afstand, wederzijdse afhankelijkheid, homogeniteit en vertrouwen

Tussen de betrokken organisaties van de eerste fase van verspreiding, namelijk binnen de regio MWB is sprake van een gedeeld referentiekader, ondersteund door de geografische nabijheid, vergelijkbare problematiek en professie (gemeenten en politie). Maar ook tussen de verschillende korpsen onderling is er sprake van een gedeeld probleembewustzijn: het bevorderen van veiligheid in buurten en wijken staat hoog op de politieke agenda en deze problematiek is terug te vinden in steeds meer Nederlandse gemeenten. Er is wel sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen korpsen en gemeenten, maar niet tussen korpsen.

3.5.2 Kenmerken van de beleidssector

Politisering

Veiligheid hoog op politieke en maatschappelijke agenda, waardoor het policy window voor SMS-alert gemakkelijk open ging.

Professionalisering

Sterke mate van professionalisering waardoor er veel onderlinge contacten in allerlei professionele netwerken zijn.

Decentralisatie

Het gemeentelijke niveau speelt een belangrijke rol bij de diffusie en adoptie van SMS-alert. vervult in de diffusie en adoptie van innovaties. Veel afstemming tussen korpsen en gemeenten.

3.6 Goodness of fit

Diverse wederzijdse leerprocessen (single en double loop leren):

- Uitgebreide contacten tussen MWB en RR waardoor een wederzijds leerproces is ontstaan: MWB heeft bijvoorbeeld geleerd van de Rotterdamse doelgroepenbenadering. Het belang van interne communicatie is een belangrijk leerpunt voor Rotterdam uit Tilburg: SMS-alert te weinig ingezet (door onervarenheid en/of onoplettendheid werden kansen gemist). De respondenten geven ook expliciet aan dat het accent nu ligt op uitrollen (en niet op doorontwikkelen), leren van elkaar en daarna finslijpen: "Het is een produkt dat lerend wordt weggezet".
- Leerproces tussen korpsen MWB en RR en Burgernet en Cellbroadcasting. RR heeft bijvoorbeeld negatieve lessen getrokken uit Burgernet.

4 Aanpak Harde Kern Jeugd

4.1 Inleiding

In deze case staat de Aanpak Harde Kern Jeugd in Amsterdam centraal. Het bijzondere aan deze case is dat diffusie en adoptie deels door elkaar heen lopen, terwijl er tegelijkertijd sprake is van een beperkt aantal adopterende organisaties. De behoefte aan een integrale aanpak van jeugdige criminelen is min of meer tegelijkertijd in Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam ontstaan. Het startschot werd echter gegeven door het Amsterdamse initiatief. De andere steden hebben al snel elementen van het Amsterdamse project overgenomen. Kenmerkend voor deze innovatie is dat bestaande werkprocessen op een andere, meer samenhangende manier worden georganiseerd. Hierdoor ontstaat een integraal beeld van individuele jeugdige criminelen en jongeren die overlast creëren, waardoor de samenwerking tussen de betrokken partijen kan worden verbeterd. De innovatie kan daarom worden getypeerd als een organisatorische en procesinnovatie. In deze casebeschrijving worden achtereenvolgens de inhoud van de innovatie, het verloop van het diffusie- en adoptieproces en de kenmerken van de context beschreven. In de laatste paragraaf wordt in concluderende zin beschreven hoe de 'goodness of fit' is verlopen, en welke factoren daarin de belangrijkste rol hebben gespeeld.

4.2 Beschrijving van de case

4.2.1 Beschrijving van de innovatie

Met de komst van Job Cohen als burgemeester van Amsterdam in 2001, werd de stelregel 'een harde kern vraagt om een harde aanpak' in de stad geïntroduceerd. Amsterdam kampte op dat moment met zo'n 1500 jongeren tussen de 12 en 25 jaar, die zich bezig hielden met het stelselmatig plegen van een groot aantal serieuze delicten. Omdat de problematiek volgens de gemeente haar oorsprong vond in het langs elkaar heen werken van de verschillende instanties/organisaties die betrokken (zouden moeten) zijn als het gaat om jeugdcriminaliteit, leek een verbetering van de samenwerking de enige logische oplossing. In 2002 is door de gemeente Amsterdam het actieplan *Aanpak Harde Kern Jeugd* opgesteld, waarin een aanpak voor deze groep werd voorgesteld aan de hand van te realiseren samenwerking tussen betrokken organisaties en instanties. Dit heeft in de periode van 2003 tot heden geresulteerd in een ketenaanpak, waarbij organisaties uit de zorg-, strafrecht- en hulpverleningsketens integraal samenwerken. De belangrijkste doelstelling van deze aanpak kan omschreven worden als een verbetering van de samenwerking om het aantal jeugdige veelplegers aan te kunnen pakken en daarmee de veiligheid in de stad te vergroten.

De keten bestaat onder andere uit de Politie Amsterdam-Amstelland, Justitie (Openbaar Ministerie), de (Jeugd-)reclassering, Bureau Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming, SAC-Amstelland, het Jeugdforensisch Platform, de rechtbank en de gemeente Amsterdam. Het

innovatieve van deze aanpak zit hem vooral in de gerealiseerde samenwerking tussen voorheen relatief verkokerde en afzonderlijk functionerende organisaties. Amsterdam is er in geslaagd één integraal proces vorm te geven, waar bovengenoemde organisaties aan deelnemen. Ook ICT speelt hierin een rol, waarbij het gaat om het koppelen en delen van verschillende informatiebronnen en -bestanden.

In deze zelfde periode kwam het onderwerp (als deelonderwerp van veiligheid) ook op de landelijke politieke agenda steeds meer naar voren. In het jaar dat de Aanpak Harde Kern Jeugd in Amsterdam van start ging, werd op landelijk niveau het veiligheidsprogramma opgesteld (Balkenende I) en uitgevoerd (Balkenende II). Ook in dit programma werden oplossingen in de vorm van ketensamenwerking gezocht. Deze aandacht voor integrale ketensamenwerking ontstond grotendeels door spraakmakende incidenten die in de media veel aandacht hebben gekregen en de publieke opinie en de politieke agenda hebben beïnvloed. Een voorbeeld was de aangestoken brand, waarbij bijna een compleet gezin in Roermond om het leven kwam, terwijl een heel leger van hulpverleners niets in de gaten had. Deze en andere incidenten maakten pijnlijk duidelijk hoe verkokerd de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming waren. Vanuit dit oogpunt werden (en worden) ketenoplossingen regelmatig naar voren geschoven als mogelijke oplossing voor zowel meer algemene als specifieke veiligheidsvraagstukken, bijvoorbeeld in relatie tot de aanpak van veelplegers of het jeugdbeleid.

4.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon

Hoewel Amsterdam als eerste een aanpak voor haar jeugdige harde kern realiseerde, stond het onderwerp bijna gelijktijdig zowel op landelijk niveau als in de andere grote steden hoog op de politieke agenda. In de periode van 2001 tot nu zijn in Rotterdam (Actieprogramma Jeugd en Overlast, 2004), Utrecht (Aanpak Harde Kern Jongeren, 2001-2003), Den Haag (Aanpak Jeugdcriminaliteit, 2003) verschillende ketenaanpakken gestart en/of gerealiseerd om de jeugdcriminaliteit terug te dringen. Het gemeenschappelijke in de verschillende aanpakken zit hem in het zoeken naar samenwerking tussen voorheen verkokerde instellingen (ketenaanpak), variërend in de mate van integraliteit in het proces. Hieronder volgt een korte typering van de aanpakken van deze drie steden.

Rotterdam: Actieprogramma Jeugd en Overlast

Als uitwerking van de kadernotitie Jeugdbeleid heeft het college begin 2004 het actieprogramma Jeugd en Overlast vastgesteld, gericht op een 'effectieve ketenaanpak preventief-correctief-repressief jeugdbeleid' met als belangrijkste doelstelling het effectief aanpakken van 'hinderlijke, overlastgevende en criminele jongeren'. Een belangrijk element in deze aanpak vormen de zogenaamde 'DOSA's'. Van deze 'deelgemeentelijke organisatie sluitende aanpakken' zijn er in Rotterdam intussen 13 te vinden, waarin per deelgemeente de bedoelde ketenaanpak grotendeels is gerealiseerd. De DOSA vindt zijn oorsprong in de deelgemeente Feijenoord, waar de problematiek omtrent veiligheid en jeugdcriminaliteit nijpend was en op basis van de constatering dat er langs elkaar heen gewerkt werd, een verbeterde samenwerking als de enige oplossing werd gezien.

De destijds bestaande problematiek omtrent veiligheid (die zich bijvoorbeeld uitte in met regelmaat ontvangen burgerbrieven over de onveiligheid in de stad) heeft de burgemeester van Rotterdam doen uitroepen 'er zullen per 1 juli 2004 13 DOSA's zijn!', die vervolgens ook zijn gerealiseerd.

Utrecht: Heldere Aanpak Harde Kern (HAK)

In tegenstelling tot de andere drie grote steden, kwam het initiatief tot de aanpak van harde kern jongeren in Utrecht vanuit het politiekorps en niet vanuit de gemeente. Vanaf 2001 werd de problematiek omtrent jeugdige criminelen in de regio Utrecht steeds nijpender en kwam deze hoog op de politieke agenda. De korpschef noemde hierbij de Marokkaanse jongeren als probleemgroep, hetgeen in sloeg als een bom. Dit was gebaseerd op een dagboek van een wijkagent, hetgeen door de toenmalige staatssecretaris van Justitie tijdens een bezoek als magere basisdocumentatie werd bestempeld. Naar aanleiding hiervan zijn twee onderzoeklijnen uitgezet, waaronder een onderzoek naar de jeugdstrafketen. Dit onderzoek heeft geresulteerd in de ketenkalender (begin 2002) aan de hand waarvan de problematiek omtrent (jeugdige) veelplegers in één oog opslag helder kon worden gemaakt. Dit heeft geleid tot een 'sense of urgency', waaruit een werkconferentie is voortgekomen voor alle in het veld betrokken partijen (op strategisch niveau). Niet lang hierna is in september 2002 het HAK-project (als onderdeel van een overkoepelend programma 'Utrecht Veilig') gestart, waarin de Politie Regio Utrecht, het Openbaar Ministerie, de stichting Reclassering Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdreclassering van het Bureau Jeugdzorg en de gemeente Utrecht samenwerken met als doel een sluitende ketenaanpak te realiseren.

Den Haag: Aanpak Jeugdcriminaliteit

Vanwege de steeds prominentere plek die veiligheid op de politieke agenda innam, is in de vorige collegeperiode door de gemeente Den Haag gestart met het traject 'Veilig Den Haag' (2003). Binnen dit traject wordt door Den Haag onder andere gezocht naar een ketenaanpak voor de jeugdcriminaliteit. Hoewel er, ook vanwege het vanuit het Openbaar Ministerie ingestelde Justitieel Casus Overleg, een aardig begin is gemaakt, is Den Haag naar elgen zeggen nog niet zo ver als bijvoorbeeld Amsterdam of Rotterdam. De keuze voor een ketenaanpak had wel te maken met de ontwikkelingen die zich in deze steden al eerder voordeden. Daarnaast wordt de ketenaanpak ook gezien als een soort trend, waar iedereen wel iets over heeft gehoord en iets van weet. Deze kennis tezamen met de problematiek die vooral zijn oorsprong vond in de verkokering van de verschillende betrokken organisaties, leidde in Den Haag 'logischerwijs' tot het zoeken naar ketenachtige oplossingen.

Ondanks dat in de verschillende hierboven genoemde steden redelijk vergelijkbare aanpakken werden gerealiseerd, geven de steden zelf aan de aanpak vanuit de eigen visie en problematiek te hebben ontwikkeld en dat pas gaandeweg contacten zijn gezocht met andere organisaties/gemeenten om kennis en ervaring uit te wisselen. De facto kunnen we daarom constateren dat integrale veiligheidsaanpakken bijna gelijktijdig zijn ontstaan. Er is sprake van een co-evolutie van innovatieve praktijken op meerdere plaatsen, waarbij later de betrokken partijen over en weer van elkaar hebben geleerd. Daarbij gaat het vooral om het delen van kennis

en minder om het overdragen van specifieke oplossingen. Dit betekent dat in deze case diffusie en adoptie door elkaar heen lopen.

Ook in middelgrote steden (bijvoorbeeld Tilburg, Almere, Dordrecht) zijn vergelijkbare initiatieven te zien. Hierin ligt de nadruk echter minder op de aanpak van jeugdcriminaliteit en meer op het jeugdbeleid in zijn algemeenheid. Hiervoor zijn twee mogelijke oorzaken aan te wijzen. Een oorzaak kan worden gevonden in de wijze waarop bepaalde problemen worden ervaren of waargenomen. Ziet men bijvoorbeeld een probleem als veroorzaakt door een harde kern van jeugdige criminelen (een veiligheidsprobleem) of als een breder probleem dat het jeugdbeleid raakt, waarbij ook andere niet-criminele factoren in ogenschouw moeten worden genomen. Een tweede oorzaak kan zijn dat andere (kleinere) gemeenten de Aanpak Harde Kern Jeugd vooral zien als een grootstedelijke problematiek, die minder op hun eigen gemeente van toepassing is.

Twee voorbeelden illustreren dit. In Dordrecht is intussen ook een harde kern van zo'n 70 jongeren tussen de 12 en 18 herkend, die verantwoordelijk is voor een groot deel van de delicten in de stad. Het gaat hier echter om een veel kleinere omvang dan in de grote steden en een specifieke aanpak als in Amsterdam of een van de andere grote steden is dan ook niet vormgegeven. Wel zijn er elementen terug te zien. Zo worden de verschillende partners in het algemene jeugdbeleid nadrukkelijker betrokken bij de problematiek en zijn er een aantal nieuwe afspraken gemaakt (deels ook gebaseerd op/geïnitieerd door landelijke richtlijnen).

In Almere is vorig jaar in nauw overleg met Operatie Jong (onderdeel van het eerdergenoemde landelijke veiligheidsprogramma) een actieplan voor het jeugdbeleid opgesteld, dat nu sinds zo'n vijf maanden in uitvoering is. Ook in deze gemeente betreft dit plan echter het jeugdbeleid/de jeugdzorg in het algemeen en niet specifiek de jeugdige veelplegers. Hoewel de problematiek op dit vlak momenteel in Almere ook op geen enkele manier vergelijkbaar is met die van de grote steden, houdt Almere de ontwikkelingen in Amsterdam over het algemeen goed in de gaten. Uit ervaring weet men dat veel van de (jeugd)problematiek in de hoofdstad op den duur ook (in mindere mate) in Almere is terug te zien.

Hoewel er dus ook in kleinere gemeenten groeiende aandacht is voor de aanpak van jeugdige veelplegers en elementen van de aanpak uit de grote steden zijn terug te zien, kunnen deze gemeenten niet direct als adopters van de Amsterdamse aanpak worden gezien. Momenteel is de problematiek met jeugdige veelplegers alleen in de grote steden nijpend genoeg voor aparte, expliciete aandacht en de daarbij behorende aanpak van jeugdige criminelen.

4.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie

In deze paragraaf bespreken we welke factoren van invloed zijn geweest op de diffusie van de Aanpak Harde Kern Jeugd. Omdat in de diffusie van de aanpak de Utrechtse politie als vroege adopter deels de functie van een aanbodorganisatie op zich heeft genomen, zal de rol die deze organisatie in het diffusieproces heeft gespeeld eveneens worden besproken.

Diffusiestrategie

Amsterdam heeft *geen actieve diffusiestrategie* gevoerd. In het plan van aanpak wordt geen aandacht besteed aan externe communicatie of kennisdeling. Wel heeft Amsterdam haar kennis en ervaring (met name aan de hand van evaluaties van het project) grotendeels publiek toegankelijk gemaakt via de website van de gemeente. Ook heeft Amsterdam op uitnodiging haar aanpak een keer op een G4-bijeenkomst toegelicht en een wat uitgebreidere presentatie gegeven op een door Operatie Jong (Veiligheidsprogramma, ministerie van Justitie) georganiseerde werkconferentie. Hierop kwamen tijdens de presentaties zelf veel reacties en vragen. Na afloop is er echter door de aanwezige gemeenten niet echt meer op teruggekomen en heeft Amsterdam die contacten ook niet zelf proberen vast te houden. Binnen Amsterdam was er wel sprake van een bereidheid tot kennisdeling, maar deze was passief. Iedereen was en is welkom om te kijken wat Amsterdam aan het doen is, maar er wordt niet actief naar buiten getreden om ervaringen en kennis breed te verspreiden c.q. om actief mee te denken met andere potentiële adopters. Voor Amsterdam was de eerste en belangrijkste doelstelling dat de eigen problematiek werd opgelost.

Ambassadeurschap

Ten aanzien van de bekendheid van het project is wel actie ondernomen. Behalve dat burgemeester Cohen het project sterk ondersteunde, heeft hij ook een actieve rol gespeeld in het bekend maken van het bestaan van het project. Hij noemde de aanpak 'te pas en te onpas' als een van de grote successen van de gemeente en vervulde hiermee een ambassadeursfunctie naar buiten toe.

Diffusie via de 'very early adopter'

Amsterdam was weliswaar de eerste met haar aanpak, maar heeft vervolgens niet echt als actieve aanbodorganisatie gefungeerd. Het politiekorps in Utrecht heeft die rol, maar dan toegespitst op de aanpak van veelplegers, veel eerder vervuld. Met haar zogenaamde ketenkalender heeft de politie Utrecht actief de openbaarheid gezocht. Zowel de ontwikkelaar van de ketenkalender als de toenmalige korpschef hebben hierin een belangrijke rol gespeeld. De ontwikkelaar van de ketenkalender, later projectleider van het HAK-project, is actief aan de slag gegaan met het verspreiden van de opgedane kennis en ervaring. Behalve dat hij zelf op zoek is gegaan naar mogelijk geïnteresseerden en daar waar interesse was lezingen en presentaties heeft gehouden, is mede op basis van zijn input en de aandacht die de korpschef op de ketenkalender vestigde, ook veel aandacht besteed aan de Utrechtse aanpak in tijdschriften (o.a. Tijdschrift voor de Politie, Tijdschrift Perspectief), de landelijke pers (krant, journaal, NOVA) en brochures. De korpschef heeft hierin ook een ambassadeursfunctie vervuld, door de ketenkalender actief onder de aandacht te brengen binnen de Raad van hoofdcommissarissen, tijdens onder andere een gesprek met minister Donner, een werkbezoek van minister van Binnenlandse Zaken - Remkes - en een bijeenkomst van de vaste kamercommissie voor justitie. Uiteindelijk is de Utrechtse aanpak veel bekender geworden dan de Amsterdamse.

4.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie

Er is in deze case voor gekozen de drie grote steden als adoptieorganisaties te beschouwen, omdat deze met hun problematiek en gekozen aanpak het meest op elkaar lijken. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens gekeken naar functionele, politiek-bestuurlijke en institutionele overwegingen voor adoptie bij de verschillende organisaties. Tevens wordt de mogelijke rol van de kenmerken van de adopterende organisaties besproken.

4.4.1 Functionele overwegingen

Bij de adoptie van een innovatie kunnen een aantal functionele overwegingen een rol spelen. De volgende overwegingen speelden in deze case een rol.

Het *relatieve voordeel* van deze aanpak was voor de verschillende adoptieorganisaties groot. Er was weinig te verliezen, omdat de bestaande verkokerde aanpak simpelweg niet werkte. Elke verandering was in principe een verbetering, zo werd naar voren gebracht. Dit stimuleerde de adoptie.

De *complexiteit* van de gekozen oplossing was echter ook erg groot. Om een ketenaanpak te realiseren moesten de verschillende werkprocessen van verschillende partijen beter op elkaar worden afgestemd en liever nog integraal worden herontworpen. Dit is geen eenvoudige opgave, waarin verschillende partijen met verschillende belangen en vaak ook heel verschillende werkculturen in moesten worden meegenomen. Behalve dat dit niet altijd even goed paste bij de werkwijzen en structuur van de beoogde ketenpartners, vroeg dit ook om een omslag in de initiërende organisaties, waaruit vanuit een tamelijk verkokerde structurele processen op gang moesten worden gebracht. De zogenaamde *comptabiliteit* tussen de gekozen oplossing en de dagelijkse werkwijzen van de betrokken organisaties was dus laag. Hoewel deze hoge complexiteit en lage comptabiliteit, volgens de theorie een belemmering voor adoptie, het proces van ontwikkeling en uitvoering van de ketenaanpak weliswaar wat ingewikkelder hebben gemaakt, hebben zij nagenoeg geen rol gespeeld in de beslissing de ketenaanpak in te voeren. De politieke druk en daardoor beschikbare middelen en ondersteuning hebben, zo bleek uit de gesprekken, deze factoren grotendeels 'uitgeschakeld'.

De aanpak leende zich goed voor het *testen* of uitproberen op kleine schaal, hetgeen ook in de verschillende organisaties is gebeurd, hetzij bewust (Utrecht, Den Haag), hetzij toevallig (Rotterdam).

Het succes dat met de aanpak kan worden geboekt is ook redelijk goed *zichtbaar* te maken. Dit komt deels doordat het eigenlijk niet slechter kon gaan dan hoe het ging, maar ook omdat in deze aanpak juist de problematiek inzichtelijk wordt gemaakt en daarmee ook de successen die worden geboekt. Niet alleen kon zichtbaar worden gemaakt dat bepaalde werkprocessen inderdaad efficiënter en effectiever verliepen, maar ook uit allerlei veiligheidsmetingen en opsporings- en

vervolgingscijfers kon worden aangetoond dat de aanpak substantieel werkte. Kortom, het rendement kon redelijkerwijs zichtbaar worden gemaakt. Een indicatie hiervoor zijn de resultaten die zijn geboekt. Alhoewel verschillende factoren hebben bijgedragen aan de reductie van criminaliteit en overlast, wordt de gevolgde ketenbenadering wel gezien als een belangrijke factor. Uit de Amsterdamse veiligheidsindexen van 2003, 2004 en 2005 blijkt dat de Amsterdammers zich de afgelopen jaren veiliger is gaan voelen in zijn/haar eigen buurt (dit is onder andere te zien aan het gemiddelde rapportcijfer dat de Amsterdammers in deze drie jaren gaven aan hun buurt: 6,8 in 2003, 7,0 in 2004 en 7,2 in 2005). Tevens laten criminaliteitscijfers zien dat het op de meeste terreinen beter gaat. Volgens hoofdofficier de Wit heeft "ketensamenwerking een belangrijke bijdrage geleverd aan het feit dat het wederom veiliger is geworden in Amsterdam (...). Op deze manier kan snel worden ingegrepen in een ontluikende criminele loopbaan en wordt dadergericht gewerkt. Voornemen voor 2006 is om de ketensamenwerking nog gericht in te zetten op de verschillende doelgroepen". Voor Utrecht geldt bijvoorbeeld dat in de periode tot en met september 2004 582 verschillende veelplegers zijn aangehouden voor bijna 2000 strafbare feiten. Daarmee is 75% van het aantal in kaart gebrachte veelplegers (785) aangehouden. Van deze veelplegers werd 65% in verzekering gesteld (380 veelplegers) en waren gedurende enige tijd van de straat. De laatste trend is dat het aantal aangehouden veelplegers daalt omdat veel veelplegers vast zitten, terwijl het aantal in verzekering gestelde veelplegers is gelijk gebleven (Jaarverslag 2004 – politie Utrecht, blz. 10).

De mate waarin een innovatie kan worden aangepast of herontworpen voor de eigen organisatie (*reinvention*), heeft in deze case een belangrijke rol gespeeld. Twee factoren spelen hierin een rol. Ten eerste bood de Amsterdamse aanpak de mogelijkheid om het idee om te vormen, zodat het een eigen gezicht kreeg die recht deed aan de eigen probleempceptie en die ook tegemoet kwam aan het 'not invented here syndrome'. Dat laatste speelt zeker een rol in de bereidheid van met name de grote steden om oplossingen van elkaar over te nemen. Ten tweede bood de aanpak voor de adopterende organisaties de mogelijkheid om deze bottom-up vorm te geven. Juist omdat het een grote omslag van de betrokken organisaties vraagt (zie de hierboven beschreven lage comptabiliteit), is de betrokkenheid van de verschillende partijen vanaf het begin heel belangrijk gebleken. Een voorgeschreven blauwdruk had daarom geen enkele zin gehad. Juist door het ontwikkelproces zelf door te maken, konden de betrokken organisaties zich de aanpak eigen maken.

Tenslotte hebben *kosten* in geen van de drie adopterende organisaties een belangrijke rol gespeeld. Vanwege de politieke urgentie van de problematiek waren er voldoende middelen om de beoogde aanpak te kunnen realiseren.

4.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen

Ook politiek-bestuurlijke overwegingen spelen een rol in de adoptie van innovaties. In het geval van de ketenaanpak voor jeugdcriminaliteit is dat zeker het geval geweest. Veiligheid staat al enige tijd zowel landelijk als bij de betreffende gemeenten hoog op de politieke agenda. In 2002

kwam veiligheid na het politieke tumult rondom de verkiezingen (opkomst Leefbaar/LPF) prominent op de politieke agenda en is tijdens Balkenende I door de ministeries van BZK en Justitie het veiligheidsprogramma opgesteld, met daarin Aanpak Jeugd en Veelplegers als twee belangrijke speerpunten. In diezelfde periode deden zich een aantal incidenten voor (zoals de brand in Roermond, maar ook de commotie rondom het 'meisje van Nulde'), die de aandacht niet alleen op veiligheid, maar ook op de problematiek van verkokering in het jeugdbeleid richtten. Deze 'trigger events' zetten tezamen eigenlijk het 'policy window' op landelijk niveau open.

In Amsterdam was de problematiek omtrent veiligheid en in het bijzonder criminele jongeren al in 2001 door de burgemeester hoog op de politieke agenda gezet; zeker ook omdat het gedrag van deze jongeren de veiligheid in bepaalde wijken en buurten - zoals de Diamantbuurt - substantieel aantastte. Dit creëerde zowel maatschappelijke als politieke verontwaardiging. De omvang, maar tegelijkertijd ook de helderheid van de problematiek (namelijk gebrek aan samenwerking, niet alleen zichtbaar in de eigen gemeente, maar ook door incidenten elders breed uitgemeten in de media), het belang dat hieraan werd gehecht door de burgemeester en de middelen die vanwege de politieke urgentie beschikbaar waren, creëerden samen voor Amsterdam het 'policy window', om deze oplossing naar voren te schuiven.

Vergelijkbare ontwikkelingen ten aanzien van het ontstaan van politieke druk deden zich voor bij de andere drie grote steden. Het vorige college in Rotterdam (tevens de 'geboorteplaats' van de LPF) heeft zich heel erg sterk gemaakt voor de verbetering van de veiligheid. Er kwamen destijds regelmatig burgerbrieven binnen over de onveiligheid in de stad en de jaarlijkse veiligheidsindex gaf een slecht beeld. Deze bestaande problematiek en ook de prioriteit die in de landelijke politiek aan veiligheid werd gegeven, was de directe reden om met de Rotterdamse ketenaanpak te starten. Het belang hiervan werd vooral ook door de burgemeester - Opstelten - benadrukt en deze gebruikte zijn prestige om hieraan politiek en bestuurlijk gewicht toe te kennen.

Ook in Den Haag speelde de landelijke politiek een belangrijke rol. En ook hier werd het belang dat in de gemeentepolitiek aan veiligheid werd/wordt gehecht gevoed door resultaten van een veiligheidsmonitor. Burgemeester Deetman stelde in 2002 dat de criminaliteit met 25% omlaag moest, waardoor de problematiek nog sterker op de agenda kwam te staan. Deze lokale politieke druk tezamen met landelijke afspraken omtrent doelmatigheid/productie en het steeds meer afrekenen op cijfers van de politie was voor Den Haag de opening van een 'policy window' voor een andere werkwijze.

De ontwikkelingen in Utrecht hadden minder met de gemeentepolitiek te maken en werden geïnitieerd vanuit de politie. De landelijke politieke aandacht voor veiligheid speelde hierin wel een belangrijke rol. Met behulp van de ketenkalender kon de problematiek omtrent jeugdige veelplegers in één oogopslag helder worden gemaakt, hetgeen de 'sense of urgency' heeft versterkt. De korpschef heeft vervolgens een belangrijke rol gespeeld in het uitdragen en ondersteunen van de ketenkalender als innovatieve aanpak van veelplegers, waaronder vele jeugdige criminelen.

4.4.3 Institutionele overwegingen

Tenslotte is het van belang om te kijken in hoeverre institutionele invloeden een rol hebben gespeeld in deze casus. De casus laat zien dat 'isomorfisme' inderdaad een belangrijke rol heeft gespeeld in de overwegingen om deze aanpak te adopteren. Er is vooral sprake geweest van normatief en mimetisch isomorfisme.

In normatieve zin zien we dat in de professionele werelden van politie, justitie en de openbare veiligheid de norm was ontstaan dat de verkokerde aanpak van jeugdcriminaliteit niet langer meer te tolereren was, omdat het de legitimiteit van zowel politie, justitie als de gemeente raakte. Ook was iedereen het er in professionele zin over eens dat een integrale ketenbenadering soelaas zou moeten bieden. Interessant is in dit verband de opmerking die in Den Haag naar voren werd gebracht, dat het in de vakliteratuur gonsde van ketenmanagement als mogelijke aanpak van deze problematiek. Kennelijk was de tijd rijp voor een dergelijke oplossing.

Ook is er sprake geweest van mimetisch isomorfisme. Het concept van de integrale ketenbenadering en elementen daaruit werden al snel overgenomen (ook in relatie tot bovenstaand punt). Vanwege het 'not invented here syndrome' was het echter wel belangrijk om dit niet als zodanig te benoemen. Door 'reinvention' was het tevens mogelijk om deze aanpak als een eigen aanpak te verkopen en toe te snijden op de eigen problematiek. Er konden eigen accenten worden gezet.

Tenslotte treffen we ook sporen aan van gedwongen isomorfisme. De ervaringen met de Amsterdamse aanpak en andere aanpakken hebben er toe geleid dat inmiddels op landelijk niveau, sedert 2003, een Justitieel Casus Overleg is ingevoerd. Dit is in Rotterdam bijvoorbeeld een prikkel geweest voor het doorontwikkelen van een eerste sluitende aanpak in de Deelgemeente Feijenoord naar de huidige DOSA-structuur.

4.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters

Een ander punt van aandacht is de vraag in hoeverre bepaalde kenmerken van de adoptieorganisaties van invloed zijn geweest op de adoptie.

Omvang

Het feit dat het in de drie adopterende organisaties (gemeente Rotterdam, gemeente Den Haag en Politiekorps Utrecht) gaat om grote organisaties die opereren op een bepaalde schaalgrootte is van invloed geweest op de keuze om deze aanpak over te nemen. Door de omvang van de betreffende organisaties was het relatief eenvoudig om mensen en middelen vrij te maken voor de ketenaanpak. Door de betrokken respondenten werd dit als een voordeel gezien.

Formele structuur

De formalistische, mechanische en verkokerde organisatiestructuur en een daarbij passende organisatiecultuur van de drie betrokken organisaties is ook een belangrijke reden geweest om te adopteren. Het was immers deze structuur die het noodzakelijk maakte om een integrale

ketenbenadering in het leven te roepen. Of zoals de geïnterviewden het aangaven: er werd (wordt) in hokjes gedacht en gewerkt, hetgeen een samenhangende werkwijze frustreerde. En juist die integraliteit was een randvoorwaarde voor de realisatie van een ketenaanpak.

Positie in de organisatie

Een ander punt van aandacht is de wijze waarop de adopterende organisaties de regie voor de invoering van de adoptie hebben georganiseerd c.q. het project hebben georganiseerd. In Rotterdam was een projectgroep Integraal jeugdbeleid ondergebracht bij de Bestuursdienst, maar dit gaf nog niet het gewenste resultaat. Later is het integrale jeugdbeleid nieuw leven ingeblazen en ondergebracht bij de Dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS). Vanuit hier wordt het actieprogramma Jeugd en Overlast – dat weer is ondergebracht bij het Programmabureau Veilig – functioneel aangestuurd. Een andere belangrijke speler is de stadsmarinier^a. Zo lopen er bij de gemeente Rotterdam nogal wat verschillende lijnen en relaties, die de afstemming van en tussen werkzaamheden niet altijd helpen. Ook op bestuurlijk niveau was de taakverdeling niet altijd duidelijk. Zo had de voormalig wethouder Veilig een lastige positie, omdat het Programmabureau Veilig weer direct onder de burgemeester valt. Ondanks deze niet altijd even duidelijke structuur en rolverdeling, is de beoogde ketenaanpak toch al grotendeels van de grond gekomen. Met het onderbrengen van het integraal jeugdbeleid bij JOS en de aanstelling van een nieuwe coördinator is toch een belangrijke stap gezet naar meer integraal beleid, hetgeen de ketenaanpak heeft geholpen. De coördinator Integraal Jeugdbeleid heeft hierin als verbinder een belangrijke rol gespeeld door verschillende partijen samen te brengen en meer integrale bewegingen te realiseren. Hiermee is de belemmering die de 'hokjes' structuur aanvankelijk vormde, grotendeels overwonnen. Daarnaast bleek wederom uit de gesprekken dat de organisatiestructuur weliswaar lastig was en de aanpak hier eigenlijk niet bij paste (lage comptabiliteit), maar dat de druk vanuit de politiek zo groot was, dat men toch doorging (en door kon gaan). Er was eigenlijk 'geen keuze'.

De interne organisatie in de gemeente Den Haag is weer wat anders georganiseerd. De gemeente Den Haag geeft daarbij aan wat minder ver in de ontwikkeling van haar ketenaanpak te zijn dan de overige drie grote steden. Het veiligheidsplan 'Naar een veilig Den Haag' bestaat uit verschillende actielijnen, waar jeugdcriminaliteit er een van is. Per lijn zijn een aantal acties en projecten benoemd, waar jaarlijks over wordt gerapporteerd. Aan de hand van deze projecten wordt de beoogde integrale aanpak steeds verder uitgewerkt en gerealiseerd. Behalve dat de aanpak om een meer integrale benadering van beleid in de eigen organisatie vraagt, geeft Den Haag aan dat een ketenaanpak vraagt om openheid en transparantie. Dit wordt vaak bemoeilijkt door bestaande regelgeving en afspraken van bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie of het College Bescherming Persoonsregistraties.

Ruimte creëren voor 'trial and error'

In zowel Den Haag als Utrecht wordt naar voren gebracht dat een succesvolle factor voor de adoptie van de integrale aanpak was dat er binnen de organisatie ruimte werd gecreëerd voor 'trial and error', voor uitproberen en leren; hetgeen vaak haaks staat op de traditionele cultuur

^a De stadsmariniers in Rotterdam zijn aangesteld om de onveiligheid in Rotterdamse probleemgebieden aan te pakken en opereren onafhankelijk van gemeentediensten of andere instanties. Zij rapporteren rechtstreeks aan burgemeester en wethouders.

van grote bureaucratische organisaties. Dit was een belangrijke reden om in Den Haag te kiezen voor een projectstructuur. Bovendien stond men ook open voor ontwikkelingen en ervaringen van elders. Zo is men uitgebreid gaan kijken in Utrecht en Rotterdam.

Cultuurverschillen in de keten

Kenmerkend voor bovenstaande integrale aanpak is dat een dergelijke aanpak per definitie gevolgen heeft voor andere organisaties, hetgeen ook gevolgen kan hebben voor de adoptie van de innovatie. Ten aanzien van de beoogde vormgeving van de ketenaanpak geeft Den Haag aan dat de vaak grote cultuurverschillen tussen de beoogde ketenpartners spanningen oplevert: "(..) het openbaar ministerie is formeel, de politie is instrumenteel en dat gaat niet altijd samen (..)".

In Utrecht was het niet de gemeente maar het politiekorps dat een project voor de aanpak van jeugdige veelplegers opstartte. Toch vormde ook hier de verkokering binnen de organisatie aanvankelijk een belemmering voor de beoogde aanpak. Daarnaast gaat het om een ketenaanpak die vanuit het individu wordt geïnitieerd (persoonsgebonden aanpak), terwijl de politiekorpsen in Nederland juist delictgeoriënteerd zijn georganiseerd. De nieuwe aanpak vroeg dus om een totaal andere insteek van de werkwijze en samenwerking tussen partijen die voorheen tamelijk verkokerd vanuit de eigen visie, beleid en budget hun taken uitvoerden.

Ondernemerschap

Ondernemerschap en ambassadeurschap spelen niet alleen een rol bij de organisatie die haar kennis wil verspreiden, maar ook bij de organisatie die overweegt een bepaalde innovatie te adopteren. Ook hier moeten vaak de geesten rijp worden gemaakt. Dit geldt zeker voor Rotterdam. Dit had vooral te maken met het toenmalige college (2002-2006), dat na een stormachtige politieke periode (zowel landelijk als in Rotterdam), de dingen juist anders wilde gaan oppakken en regelen dan voorheen het geval was. Deze politieke veranderingen markeerden ook een culturele omslag waardoor men open stond voor nieuwe praktijken en daarvoor ook ruim baan gaf. Bovendien werd deze integrale aanpak al snel gekoppeld aan een lokale problematiek, die op kleine schaal werd uitgetoetst. Dit vond plaats binnen de deelgemeente Feijenoord. Dit was eerder toeval dan opzet: Feijenoord had een eigen probleem op te lossen en had daarbij niet de doelstelling een aanpak voor heel Rotterdam te ontwikkelen. Dit heeft geleid tot een leerproces, waar op een meer centraal niveau de vruchten van konden worden geplukt.

Ook in de gemeente Den Haag heeft het college het startsein gegeven voor een nieuwe aanpak en duidelijk gemaakt dat de veiligheidsproblematiek hoog op de politieke agenda stond. Hierdoor werden tevens voldoende middelen beschikbaar gesteld.

De beschikbaarheid van middelen en het zorgdragen voor andere vormen van ondersteuning en 'sponsorship' is een ander belangrijk kenmerk van het type ondernemerschap dat in een adopterende organisatie gewenst is. Te meer daar het creëren van ruimte voor 'trial and error' een inzet van personele en financiële middelen vereist, die niet altijd direct tot succes leidt. Politieke urgentie kan in dat geval helpen. Dit speelde zowel in Utrecht als in Den Haag een rol. In Utrecht is deze ruimte voor leren gecreëerd door te starten met 40 'boefjes' waar na opgedane ervaringen de aanpak verder is uitgebreid en doorontwikkeld. Met name de steun van de toenmalige korpschef was daarin essentieel. Bovendien zorgde deze korpschef ervoor dat binnen

de lijn van de organisatie degene die de aanpak had bedacht, ruimte kreeg om zijn oplossing voor het voetlicht te brengen en middelen kreeg om de aanpak uit te werken.

4.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector

In deze paragraaf wordt aangegeven in hoeverre contextuele factoren een rol hebben gespeeld in de diffusie en adoptie van de ketenaanpak. In het bijzonder hebben we gekeken naar de kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk tussen Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam. Daarnaast is aandacht besteed aan de kenmerken van de beleidssector.

4.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

Onderlinge relaties

Belangrijk is dat de betrokken gemeenten elkaar regelmatig treffen in het kader van het zogenaamde G4-overleg, waarin uiteenlopende onderwerpen de revue passeren. Dit overleg vindt zowel op politiek-bestuurlijk als op ambtelijk niveau plaats. Het zijn echter met name de (beleids)directeuren die aan deze overleggen deelnemen. Veiligheid komt in deze overleggen ook aan de orde en de verschillende aanpakken van jeugdcriminaliteit zijn hier meer of minder uitgebreid besproken. Toch zien de direct betrokkenen dit overleg niet als belangrijk voor hun informatie- en kennisdeling.

Contact op ad hoc basis - omdat men iets wil weten omtrent een bepaald onderwerp - geeft veel meer informatie en men weet elkaar dan ook te vinden. Uiteindelijk wil men ook wel bij elkaar in de keuken kijken - de verschillende gemeenten zijn nagenoeg allemaal bij elkaar op bezoek geweest om elkaars aanpakken te bekijken - maar men ziet de eigen situatie en problematiek veelal toch als net iets anders. Dit heeft ook te maken met een zekere wedijver tussen deze vier grote gemeenten; een concurrentiestrijd waarin met name het eigen karakter van de problematiek wordt benadrukt. Bovendien wordt hierdoor ook het belang van 'eigen' oplossingen benadrukt ('not invented here syndrome'), hetgeen de behoefte aan 'reinvention' versterkt.

Vanwege de schaalgrootte hebben de steden elkaar in principe ook niet 'nodig'. Er is geen sprake van onderlinge afhankelijkheid om het beoogde te kunnen realiseren. En hoewel er overeenkomsten zijn aan te wijzen in bijvoorbeeld de structuur van de verschillende gemeenten (neem bijvoorbeeld de verdeling in deelgemeenten in Rotterdam en Amsterdam), zijn er ook grote verschillen aan te wijzen in de manier waarop deze vervolgens wordt ingevuld en uitgevoerd. Cultuurverschillen lijken hierin een rol te spelen.

Kortom, de aard van de afhankelijkheidsrelaties tussen Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Amsterdam heeft geen rol gespeeld in de diffusie en adoptie. Het feit dat men elkaar regelmatig trof in verschillende bestuurlijke en ambtelijke overleggen zorgde er wel voor dat men op de hoogte was van elkaars aanpakken zonder dat dit leidde tot echte kennisdeling. Kennisdeling werd vooral ad hoc en informeel georganiseerd. Het feit dat de vier grote steden vergelijkbare

aanpakken hebben gerealiseerd heeft te maken met hun vergelijkbare omvang en daarbij passende gedeelde problematiek.

Intermediairen

In deze casus hebben intermediaire organisaties een bescheiden rol gespeeld. Reeds eerder is gewezen op de rol van het G4-overleg. Een andere intermediaire rol heeft het op rijksniveau geformuleerde Veiligheidsprogramma vervuld. Dit programma – met daarin de voor deze casus relevante projectcategorieën 'Jeugd terecht' en 'Operatie Jong' – is een samenwerkingstraject tussen de ministeries van Justitie en BZK dat in 2002 is vormgegeven. De belangrijkste instrumenten die door het Veiligheidsprogramma worden ingezet zijn onderzoeken om de problematiek en ontwikkelingen op het gebied van onder andere jeugdcriminaliteit te volgen en inzichtelijk te maken en op basis hiervan eventueel regelgeving aan te passen, randvoorwaarden te scheppen en processen te stroomlijnen. In het kader van dit programma is op basis van de ontwikkelingen in Amsterdam een veelplegersaanpak (niet alleen voor jongeren) ontwikkeld. Ten aanzien van deze aanpak zijn vervolgens in een aantal G4-bijeenkomsten gezamenlijke afspraken gemaakt (bijvoorbeeld t.a.v. gedeelde definities of meer operationeel, het gebruik van instellingsplekken) en is geprobeerd de verschillende ideeën wat op elkaar af te stemmen. Ook zijn in 2004/2005 in het kader van de ontwikkeling van deze veelplegersaanpak met GSB-gelden extra middelen beschikbaar gesteld. Het eerder genoemde Justitieel Casus Overleg is eveneens vanuit het Veiligheidsprogramma (projectlijn 'Jeugd terecht') ingevoerd.

4.5.2 Kenmerken van de beleidssector

Een aantal kenmerken van de beleidssector zijn eveneens van invloed geweest op de diffusie en adoptie van de Aanpak Harde Kern Jeugd.

Politisering

Ten eerste gaat het om een veiligheidsvraagstuk en veiligheidsvraagstukken staan in het hart van de politieke en maatschappelijke belangstelling. De politisering van dit beleidsprobleem heeft er zonder meer toe bijgedragen dat er een 'sense of urgency' ontstond, waardoor het 'policy window' open kwam te staan voor een andere, meer integrale aanpak. Bovendien was het hierdoor mogelijk om mensen en middelen vrij te maken voor deze aanpak.

Fragmentatie

Een ander kenmerk van de beleidssector is de sterke fragmentatie van het veiligheidsbeleid. Deze fragmentatie wordt nog eens vergroot, indien veiligheid en criminaliteitsbestrijding worden gekoppeld aan het sterk verkokerde jeugdbeleid. Het was immers deze fragmentatie die bijgedragen heeft aan het zoeken naar andere oplossingen.

Unieke problematiek

Tenslotte moet naar voren worden gebracht dat het gaat om een relatief 'unieke' problematiek. De omvang van de groep van met name jeugdige veelplegers maakt dat het vooral speelt in

grootstedelijke gebieden. Elementen van deze problematiek, en daarmee ook initiatieven tot een meer integrale aanpak, kunnen wel teruggevonden worden in andere steden. Deze aanpakken zijn echter, zoals eerder aangegeven, veelal gericht op het totale jeugdbeleid en niet specifiek op jeugdcriminaliteit.

4.6 Goodness of fit

In ons theoretisch model hebben we verondersteld dat voor de ontmoeting van de diffusie van een innovatie en de adoptie van een innovatie, communicatie die gericht is op het uitwisselen van kennis en ervaringen, en het geven van ruimte voor leren en experimenteren essentieel zijn. Zo ontstaat namelijk een 'goodness of fit'. De essentie van deze 'goodness of fit' ziet er in deze casus als volgt uit.

Twee factoren zijn met name belangrijk. Ten eerste het belang dat werd gehecht aan 'reinvention': elementen uit de Amsterdamse aanpak konden omgevormd worden tot een eigen aanpak, die recht deed aan de eigen perceptie van de problematiek. Door deze mogelijkheid voor 'reinvention' kon aan het 'not invented here syndrome' worden ontsnapt, hetgeen zeker in de concurrentiestrijd tussen de vier grote steden niet onbelangrijk is.

Een andere belangrijke factor in deze casus is dat binnen de adopterende organisaties ruimte werd gecreëerd om zelf met de gekozen innovatie aan de slag te gaan. Er was ruimte voor 'trial and error'; voor het opdoen van ervaringen, experimenteren en leren. Bovendien was er binnen de adopterende organisaties voldoende politiek-bestuurlijke steun om dit mogelijk te maken en hiervoor de noodzakelijke mensen en middelen vrij te maken.

De aantrekkelijkheid van de Amsterdamse ketenaanpak voor Rotterdam, Utrecht en Den Haag werd verder versterkt door een aantal functionele overwegingen. Ten eerste was er sprake van een groot relatief voordeel ten opzichte van de bestaande verkokerde praktijk die als ernstig werd gepercipieerd; een voordeel dat ook vrij gemakkelijk zichtbaar kon worden gemaakt. Ten tweede speelde de (zojuist genoemde) mogelijkheid tot 'reinvention' en de mogelijkheid tot testen op kleine schaal een rol. Bovendien vormden de kosten van deze innovatie door de politisering van het onderwerp en de daardoor ontstane politieke en maatschappelijke druk geen probleem.

Dit brengt ons op een aantal politieke-bestuurlijke overwegingen die een rol hebben gespeeld in de diffusie en adoptie van deze ketenaanpak. Met name door allerlei incidenten en de maatschappelijke belangstelling voor veiligheidsvraagstukken was de tijd rijp voor een andere aanpak. Het zogenaamde 'policy window' stond open. In het open zetten van dit raam speelden ambassadeurs en sponsors - zowel in Amsterdam als in Utrecht, Den Haag en Rotterdam - een belangrijke rol.

Verder speelden in deze goodness of fit een aantal institutionele overwegingen een rol die vooral betrekking hebben op de legitimiteit van de gekozen innovatie. Er is vooral sprake geweest van normatief isomorfisme, doordat binnen verschillende professionele werelden (politie, justitie, openbare orde en veiligheid) het nut en de noodzaak van een ketenaanpak alom werden onderschreven. Daarnaast is er duidelijk sprake van mimetisch isomorfisme. De ketenaanpak werd gekopieerd maar wel onder de voorwaarde dat hij kon worden 'omgevormd' tot een eigen aanpak (vergelijk de eerder gemaakte opmerking over 'reinvention').

We hebben zojuist beschreven hoe de 'goodness of fit' in deze casus met name tot stand is gekomen. De belangrijkste factoren die hierin een rol hebben gespeeld zijn in kaart gebracht. Opmerkelijk echter in deze casus is het feit dat Utrecht, een van de 'very early adopters', met zijn ketenkalender, in de diffusie van de ketenaanpak voor (jeugdige) veelplegers een veel actievere rol heeft gespeeld dan (de aanbodorganisatie) Amsterdam. In onze aanbevelingen komen we op de betekenis hiervan terug.

5 Veiligheidshuis

Voor deze case is documentenonderzoek verricht en zijn interviews gehouden met de landelijk projectleider Veiligheidshuizen en met het Veiligheidshuis Tilburg (aanbodorganisatie). In augustus worden nog een aantal aanvullende gesprekken gevoerd met Veiligheidshuizen (adopters) en JIB-bureaus (non-adopters). Op basis van deze informatie wordt de case aangevuld en herschreven.

5.1 Inleiding

pm

5.2 Beschrijving van de case

5.2.1 Beschrijving van de innovatie

Het Veiligheidshuis is de naam van een innovatieve samenwerkingsvorm van de veiligheidspartners – zoals de gemeente, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming, de politie, Bureau Halt, de Jeugdreclassering, Bureau Jeugdzorg en Slachtofferhulp Nederland – in een gemeente of regio. Deze veiligheidspartners werken samen onder één dak en bundelen hun kennis en informatie om snel en effectief, incidenteel en structureel in te grijpen op (het voorkomen van) criminaliteit. Het Veiligheidshuis kan getypeerd worden als een combinatie van een conceptuele innovatie en een institutionele innovatie.

Het Veiligheidshuis is tevens een voorbeeld van een evolutionaire innovatie, omdat het voortbouwt op een eerdere innovatie: Justitie-in-de-Buurt (JiB). Het doel van de in 1997 in verschillende Nederlandse steden geopende JiB-kantoren (soms ook wel FrontOffices genoemd) is een bijdrage te leveren aan de veiligheid en veiligheidsgevoelens in buurten met ernstige veiligheidsproblemen. Met het project JIB wil het ministerie van Justitie zichtbaar en snel, samen met andere organisaties, werken aan de aanpak van die problemen in de wijk. In een JiB-kantoor werken medewerkers van diverse (justitie-) organisaties samen aan het aanpakken van onder meer jeugdcriminaliteit. Door fysieke aanwezigheid van de medewerkers in de wijk (en de korte lijnen) zijn zij gemakkelijker aanspreekbaar, vooral voor medewerkers van andere organisaties, maar soms ook voor burgers. Het JiB-beleid past in het kabinetsbrede Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving', waarmee de overheid de sociale onveiligheid in Nederland wil terugdringen.

Aan het ontstaan van JIB liggen verschillende maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen ten grondslag: 1) Stijging (angst voor) criminaliteit in Nederland in '70/'90. Thema veiligheid in de loop van de jaren negentig hoog op de politieke agenda; 2) Eind '80 groeiende aandacht voor aanpak van problematische grootstedelijke wijken. 1990: beleidsmatig gestalte in de vorm van 'sociale vernieuwing' en Grotestedenbeleid. Initiatief tot JIB: noodzaak voor justitie om in deze beleidsontwikkeling een positie te verwerven; 3) JIB sluit aan bij de tendens tot decentralisatie en

deconcentratie in het overheidsbeleid. Nauw verwant hieraan is in de jaren '90 de (her)ontdekking van de (stedelijke) buurt; 4) De afgelopen 10-15 jaar is het op vele terreinen gebruikelijk geworden om in de uitvoering op lokaal niveau te komen tot samenwerking tussen uiteenlopende partijen, binnen en buiten de overheid. Deze ontwikkeling doet zich ook voor op het terrein van de veiligheidszorg; en 5) Toenemende druk waaronder justitie-organisaties staan. De justitiële ordeningsfunctie staat onder druk: lange doorlooptijden, stuwmeren van zaken, ineffectieve interventies, onvoldoende samenhang tussen justitiële diensten. Als gevolg hiervan komt de kwaliteit in het geding en staat de maatschappelijke positie van justitie onder druk. Het beleid ten aanzien van JIB wordt dan ook nadrukkelijk geplaatst in het kader van het noodzakelijke vertrouwensherstel van de (straf)rechtspleging.

5.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon

JIB-beleid

1996: departementale notitie 'Justitie in de Buurt'; een startnotitie over een nieuwe justitiële functie. Inhoud: verkennend onderzoek naar de wenselijkheid van een buurtgerichte justitie in Nederland (naar voorbeeld van ervaringen in Frankrijk met 'maisons de la justice' en in de VS met 'community justice'). Algemene doelstelling JIB: leveren van een effectieve bijdrage aan de leefbaarheid en veiligheid(sgevoelens) in woonbuurten door: 1) grote mate van aanspreekbaarheid voor burgers en partners; 2) grotere effectiviteit door kortere lijnen en beter zicht op problemen; en 3) meer preventieve inzet van middelen, o.a. door grotere zichtbaarheid van justitie.

1997: start vier experimenten met JIB-wijkbureaus in Arnhem, Amsterdam, Rotterdam en Maastricht. Na WODC-evaluatie van eerste ervaringen in april 1999 nota 'Justitie op maat aanwezig' naar Tweede Kamer. Gezien opgedane ervaringen zal een selectieve uitbouw (3 à 4 vestigingen per jaar) van de JIB's plaatsvinden: Haarlem en Groningen (1998), 2^e bureau in Rotterdam en Amsterdam (1999), Heerlen, Enschede, 3^e in Amsterdam, 2^e in Arnhem, Justitie in de Provincie (JIP) in provincie Flevoland (2000), Dordrecht, Gouda, 2^e in Den Haag, JIB-stadskantoren in Oss, Deventer en Apeldoorn (voorjaar 2001). Eind 2002: 25 locaties.

JIB's kunnen onderling variëren, bijvoorbeeld in gehanteerde werkwijze, organisatie en omvang van het werkgebied, met en zonder eigen kantoor, JIB's meer gericht op de afhandeling van zaken en JIB's meer gericht op projecten. Er zijn echter wel vijf functie-eisen gesteld aan JIB's: 1) JIB is integrale voorziening van justitie: participatie van alle (para-)justitiediensten (of in ieder geval korte lijnen); 2) JIB is partner op wijkniveau; 3) JIB opereert onder coördinatie van een Officier van Justitie: overige justitie-diensten behouden eigen verantwoordelijkheid voor beleid, maar gaan daarbij in overleg met de officier; 4) JIB selectief ingezet in wijken waar sprake is van ernstige strafrechtelijk relevante problematiek en een infrastructuur die maakt dat JIB daadwerkelijk als pro-actief sluitstuk kan functioneren; 5) JIB functioneert o.b.v. plan van aanpak (analyse veiligheidsproblematiek, doelstellingen, samenwerkingsrelaties, evaluatievoorstel).

Eind 2003 beleidswijziging: JIB-initiatieven hoeven niet meer per se vanuit een JIB-bureau plaats te vinden; meer ruimte voor betrokken organisaties om tot een eigen specifieke invulling van JIB

te komen. JiB nieuwe stijl: doel, aanpak en lokale problematiek blijven, maar andere opzet (breder veiligheidssamenwerkingsverband (betrekken van niet-justitiepartners) – justitie, lokaal bestuur, politie en hulpverleningsorganisaties/ zorg- en welzijnsinstanties – en gericht op bepaald probleemgebied i.p.v. bepaalde wijk – schaalniveau wordt bepaald door lokale partners: buurt-/wijk-/gebied-/stadsniveau) en gewijzigde vorm van financiering. Niet meer alleen financiering vanuit justitie: andere deelnemende organisaties moeten mee betalen. Justitie levert financiële bijdrage voor maximaal drie jaar. Daarna moet de betrokken organisaties de financiering zelf regelen. Vanaf 2005 zijn de eerste initiatieven met JiB nieuwe stijl van start gegaan.

Reden voor beleidswijziging: bestaande constructie met kleinere wijkbureaus kwetsbaar: huidige JiB's zijn relatief duur (hoge bureaunkosten; voor rekening van het OM) en teveel gebonden aan één wijk (en daardoor niet altijd flexibel). Vanwege schaarse middelen om die reden een JiB nieuwe stijl ontwikkeld. Sluit meer aan bij het veiligheidsbeleid binnen een gemeente of regio.

Om de bestaande bureaus de mogelijkheid te geven zich te beraden op de toekomst, is aan de hoofdofficieren van de arrondissementen waar al een JiB-bureau was/is de volgende keuze voorgelegd: 1) huidige JiB-bureau – indien parket en gemeenten voorstander zijn – ombouwen tot permanent bureau. Geleidelijke vermindering van departementale financiering; op zoek gaan naar structurele financieringsvorm; 2) huidige JiB-bureau wordt afgebouwd waarbij men kan overgaan naar projectmatige aanpak (o.b.v. cofinanciering).

Omdat de bestaande JiB-bureaus een periode van vier jaar toegewezen hadden gekregen, liep in de afgelopen jaren steeds voor een aantal bureaus deze vierjaarsperiode af. Deze bureaus hebben een beslissing moeten nemen over een eventuele voortgang. De bureaus waarvan de financieringstermijn in 2004, 2005 en 2006 afliep, konden een aanvraag indienen voor een tijdelijke, afbouwende, voortzetting van de financiering tot eind 2006. Zijn dienden daarbij aan te geven wat de toekomstplannen waren. Voor de jaren na 2006 moeten zij, op basis van eigen financiering, de kosten dekken. De centrale financiering van de bestaande bureaus eindigt daarom uiterlijk in 2007.

De meeste JiB-vestigingen hebben inmiddels de overgang gemaakt van Jib oude stijl naar Jib nieuwe stijl of zijn hiermee bezig. Daarbij hebben de meeste JiB-vestigingen gekozen voor een fysieke samenwerking binnen een Veiligheidshuis (in andere woorden, hebben het door Tilburg bedachte Veiligheidshuis geadopteerd), waarbij een aantal onderscheiden casuoverleggen en het afstemmen van werkprocessen binnen de ketens een belangrijke plaats innemen. In een aantal gevallen is gekozen voor een projectmatige benadering van criminaliteitsproblemen vanuit bestaande vestigingen. De co-financiering is goed van de grond gekomen, veel gemeenten zijn betrokken. In een aantal gemeenten heeft de gemeente nadrukkelijk de regie genomen. In de meeste gevallen wordt de regie en de praktische organisatie door het OM gedaan en worden gemeenten gestimuleerd om een bijdrage te leveren of om op termijn de regie over te nemen. De strafrechtelijke regie is in handen van het OM. Een aantal JiB vestigingen oude stijl is opgeheven na de beëindiging van de subsidie (Den Haag Escamp, Den Haag Heemstraat, Gouda, Ede en Deventer). Tot slot zijn er ook (nieuwe) Veiligheidshuizen ontstaan in gemeenten die voorheen geen JiB-vestiging hadden. Onderstaand overzicht van het ministerie van Justitie geeft een beeld van de stand van zaken in april 2006:

Amsterdam	Jib's opgegaan in 5 ketenunits. Aantal hiervan valt nog onder Jib oude stijl. 1 ketenunit voor de binnenstad krijgt een subsidie o.b.v. Jib nieuwe stijl. OM vervult regierol.
Amersfoort	(Nieuw) Veiligheidshuis sinds mei 2005. OM vervult regierol. Gericht op gehele politiedistrict.
Bergen op Zoom	(Nieuw) Veiligheidshuis sinds begin 2006. OM vervult regierol. Gericht op gehele politiedistrict.
Breda	(Nieuw) Veiligheidshuis sinds begin 2006. OM vervult regierol. Gericht op gehele politiedistrict.
Den Bosch	Veiligheidshuis sinds 2005. Vervolg op Frontoffice Den Bosch. Regie bij gemeente en OM. Veiligheidshuis is geen gebouw, maar een gestructureerd samenwerkingsmodel.
Dordrecht	Ketenkamer sinds eind 2004.
Oss	Jib Oss sinds mei 2005 doorontwikkelt tot (regionaal) Veiligheidshuis (politieregio's Maasland, Leijgraaf en Land van Cuijk). Regie eind 2007 over naar de gemeenten.
Enschede	Veiligheidshuis
Zuid-Limburg	In arrondissementen Roermond en Maastricht plannen om voor de politiedistricten veiligheidshuizen te vormen. Bestaande Jib vestigingen in Venlo, Heerlen en Maastricht worden in periode 2006-2007 doorontwikkeld tot Veiligheidshuizen. Veiligheidshuis in Sittard-Geleen. Op termijn regie naar betrokken gemeenten.
Den Helder	Veiligheidshuis.
Arnhem	Jib begin 2004 omgevormd tot Veiligheidshuis Arnhem-Zuid.
Utrecht	Jib omgevormd tot Veiligheidshuis. OM vervult regierol.
Rotterdam	Rotterdam Charlois /Feijnoord: Jib. Rotterdam-West: Jib. Regie bij OM.
Eindhoven	Frontoffice Eindhoven in 2006 doorontwikkeld naar Veiligheidshuis. Gemeente vervult regierol.
Helmond	Frontoffice Helmond in 2006 doorontwikkeld tot Veiligheidshuis.
Flevoland	Jib (provincie) Flevoland (Regionale Afstemming Partners). Start casusoverleggen in Almere.
Groningen	In april 2004 aan Kamer afbouw van (provinciaal) Jib gemeld. Inmiddels besloten tot voortzetting Jib tot einde subsidieperiode (1-7-2006) en plannen voor omvorming van Jib-vestigingen naar Veiligheidshuis.
Enschede	Twee Jib vestigingen (Enschede-West en Enschede-Oost) en een tot Veiligheidshuis omgevormd Frontoffice dat gericht is op de hele stad.

Tabel x Overzicht van JIB-vestigingen en Veiligheidshuizen (april 2006)

Veiligheidshuis Tilburg (aanbodorganisatie)

- Bundelen van partners uit de strafrecht- en zorgketen. Doelstellingen: 1) het voorkomen en terugdringen van recidivisten van overlast en criminaliteit; 2) het verlenen van passende zorg aan het slachtoffer; en 3) het zijn van een informatiesteunpunt voor de partners in veiligheid;
- Veiligheidspartners fysiek op één locatie, korte lijnen, gedeelde dossiers, persoonsgebonden aanpak, casusoverleggen, financiering door ministerie van Justitie en gemeente Tilburg;
- Gericht op verdachten en slachtoffers van criminaliteit in het district Tilburg (gemeenten Tilburg, Hilvarenbeek, Goirle en Oisterwijk), ongeacht hun leeftijd. Extra aandacht voor veelplegers en harde kernjongeren;
- Partners: gemeente Tilburg, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Politie Midden- en West-Brabant, Halt Brabant Centraal, Jeugdreclassering, Bureau Jeugdzorg, Instituut voor Maatschappelijk Werk, Novadic-Kentron en Slachtofferhulp Nederland.

) Het idee van een Veiligheidshuis is bedacht in Tilburg. Initiatief van burgemeester van Tilburg Johan Stekelenburg, korpschef Peter Van Zunderd van de politie Midden- en West-Brabant en hoofdofficier van justitie Herman Bolhaar van het Openbaar Ministerie in Breda. Tilburg is de grootste stad van het arrondissement, maar heeft geen eigen parket (zat in Breda). JiB-beleid ging over één wijk, maar Tilburg had behoefte aan stadsbrede aanpak (o.a. i.v.m. probleemverschuiving bij wijkaanpak). Idee ontstaan voor zogenaamd Stadskantoor. Initiatiefnemers bezoeken 10 organisaties (latere ketenpartners) en vragen subsidie aan voor Stadskantoor (uit het JiB-beleid). Justitie reageert enthousiast op idee voor een Stadskantoor en de subsidieaanvraag wordt toegekend (voor vier jaar). Met behulp van de subsidie wordt het concept Stadskantoor verder uitgewerkt. Tegelijkertijd speelt op politiek niveau de discussie over hoe om te gaan met de JiB-bureaus. In deze discussie wordt ook het idee van een Stadskantoor meegenomen en uiteindelijk wordt besloten te investeren in Stadskantoren. De Stadskantoren (of Veiligheidshuizen, zoals men ze in Tilburg inmiddels is gaan noemen) worden hiermee het Jib nieuwe stijl beleid.

) Overigens kwam het idee voor een Stadskantoor of Veiligheidshuis in Tilburg niet uit de lucht vallen. Hoewel Tilburg geen JiB-vestiging of FrontOffice had, was er wel reeds sprake van een aantal bestaande en succesvolle samenwerkingsverbanden tussen veiligheidspartners waar op voort kon worden gebouwd: 1) 'secretaris op locatie' (politie en OM zorgen gezamenlijk voor kwalitatief hoogwaardige processenverbalen en kortere doorlooptijden); 2) Coördinatiepunt Risico Jeugd (CRJ) (OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming, leerplichtambtenaar en Bureau Jeugdzorg signaleren en beperken gezamenlijk risico- en delictgedrag van jongeren); en 3) 'Stelselmatige DaderAanpak' voor jeugd en volwassenen (20 organisaties werken samen om de ongeveer 80 Tilburgse veelplegers intensief en op pro-actieve en/of repressieve wijze te begeleiden). Deze samenwerkingsverbanden vormden een belangrijke basis voor het Veiligheidshuis. Kortom, uit de praktijk bleek dat het wegnemen van de fysieke afstand tussen medewerkers van de verschillende organisaties leidde tot successen. Hierdoor leende het klimaat in Tilburg zich voor een intensivering en uitbreiding van reeds bestaande samenwerkingsverbanden.

Toekomst: financiering voor komende drie jaar door ministerie van Justitie (subsidie JIB nieuwe stijl) en gemeente Tilburg, accent op doorontwikkelen, o.a. door op zoek te gaan naar gezamenlijke huisvesting voor de back-offices van de ketenpartners (voordelen op proces- en administratief gebied).

5.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie

Diffusiestrategie

Tilburg heeft actieve diffusiestrategie gehanteerd, was zeer bereid kennis te delen en heeft kennis gecodificeerd:

- Brochure Veiligheidshuis, info op site van het Veiligheidsprogramma, sites van politiekorpsen en site www.justitieindebuurt.nl, nieuwsbrief Veiligheidshuis Tilburg;
- Werkbezoeken aan Veiligheidshuis Tilburg van: ministers en staatssecretarissen, Commissie Interdepartementale Samenwerking, colleges van B&W (bijvoorbeeld uit Utrecht, Amersfoort, Almere en Leeuwarden), (landelijke, provinciale en lokale) politieke partijen, parketten, ketenpartners (bijvoorbeeld uit Roermond), etc. (ongeveer 150(!) bezoekers in 2005). Ook vanuit het buitenland, bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Korea;
- Tilburg zelf werkbezoek gebracht aan Polen (presentatie gegeven) i.v.m. adoptie van Poolse politieregio door Nederland (Europese ontwikkeling) en bijeenkomst georganiseerd om rechters te informeren;
- Presentaties en workshops: bijvoorbeeld op het landelijke congres "Naar een Veiliger Samenleving" van het Ministerie van Justitie, op de landelijke Innovatie- en Kwaliteitsdagen, en op het NIK politie congres;
- Informatie toegestuurd aan breed scala van organisaties.

Daarnaast diffusie bevordert door:

- Veiligheidshuis Tilburg genomineerd voor de Atena Award van Binnenlands Bestuur. Veel publiciteit. Bij uitreiking van de award G4 burgemeesters en diverse politici aanwezig.
- Veiligheidshuis kreeg bekendheid door rapport van commissie Fijnaut (2002-2003) over sociale onveiligheid in Tilburg. Veiligheidshuis bestond net één jaar. Commissie Fijnaut heeft Veiligheidshuis bestempeld als "het voorbeeld van ketensamenwerking in een stad". Eén van de 135 aanbevelingen die door de commissie werd gedaan was het uitbouwen en versterken van het Veiligheidshuis. College van B&W onderstreepte de conclusies en aanbevelingen uit het rapport en voerde programmabureau Veiligheid in dat tot taak kreeg de 135 aanbevelingen van de commissie vorm te geven⁹. Fijnaut heeft bij de presentatie van zijn rapport op diverse plekken in het land als voorstander en promotor (zie ook ambassadeur) van het Veiligheidshuis de invoering van Veiligheidshuizen bepleit. Dit leidde tot diverse verzoeken aan Tilburg om informatie.

⁹ Uit de gesprekken met de respondenten bleek dat deze steun van de gemeente essentieel is. De gemeente is immers de regisseur van de zorgketen (en justitie van de strafketen) en daarmee onmisbaar in het Veiligheidshuis.

- Media-aandacht: o.a. artikelen in Brabants Dagblad, vakbladen en interne bladen van ketenpartners.
- Rol ministerie van Justitie: diffusie Veiligheidshuis wordt gestimuleerd door mee te denken in de ontwikkeling van (lokale) plannen, reageren op concepten, website www.justitieindebuurt.nl opgezet, deelname aan (voormalig) landelijk overleg JIB-coördinatoren, etc.

Ondernemerschap en ambassadeurs

- Veiligheidshuis Tilburg werd zeer veel benaderd door andere organisaties met verzoeken om informatie (zie diffusiestrategie), waardoor zelf actief de boer op gaan niet echt nodig was. Het Veiligheidshuis Tilburg heeft echter wel in overleg met de gemeente bekeken welke partijen men zelf vanuit strategisch oogpunt graag wilde informeren of uit wilde nodigen voor een werkbezoek (bijvoorbeeld de ministeries van BZK en SZW);
- Ketenbeheerder Veiligheidshuis Tilburg als ambassadeur: reeds vanaf 1985 bezig met ketensamenwerking (o.a. in 1996 Ketenoverleg Jeugd opgezet);
- Fijnaut als ambassadeur (zie diffusiestrategie);
- Daarnaast hebben diverse politici opgetreden als ambassadeur, bijvoorbeeld: de Minister van Justitie haalt het Veiligheidshuis vaak aan als voorbeeld en Commissaris van de Koningin Maij-Weggen is openlijk voorstander van het Veiligheidshuis (en ondersteunt het ook financieel).
- CDA-kamerlid Theo Rietkerk dient (in 2002?), naar aanleiding van een werkbezoek aan het JIB-bureau in Groningen, tijdens de behandeling van het veiligheidsplan van de ministers Donner en Remkes een motie in voor meerjarige financiering van het JIB-bureau en aanverwante organisaties in de Oosterparkwijk en doet de suggestie om het Groningse JIB-bureau als landelijk voorbeeld te stellen.

5.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie

Doordat de gesprekken met de adopters en de non-adopters in augustus worden gevoerd, is op dit moment weinig te zeggen over onderstaande factoren.

5.4.1 Functionele overwegingen

Het *relatieve voordeel* van het Veiligheidshuis is groot. Veiligheidshuis Tilburg is groot succes. Cijfers in 2005: recidive onder jongeren beneden de 18 jaar met bijna 10% afgenomen, doorlooptijden jeugd: 86% van de gevallen wordt binnen de (Kalsbeek)norm behandeld, in 88% van de zaken schadebemiddeling gerealiseerd. Andere gemeenten (bijvoorbeeld Breda) noemen deze (zichtbare) voordelen als reden voor adoptie. Veiligheidshuis is bovendien open concept (zie reinvention).

De successen van het Veiligheidshuis zijn ook duidelijk *zichtbaar*, o.a. in de media, in het rapport van de commissie Fijnaut en in de jaarverslagen van Veiligheidshuis Tilburg. Daarnaast wordt de

zichtbaarheid van successen versterkt door de beschikbaarheid van evaluaties van de JIB-bureaus en eerdere samenwerkingsverbanden.

De *comptabiliteit* is hoog, omdat het Veiligheidshuis in veel gemeenten voortbouwt op fundamenteën van eerdere samenwerkingsverbanden (JIB-bureaus, FrontOffices, Casusoverleggen, Justitieel CasusOverleg). Er waren dus al contacten tussen de diverse partijen en er waren reeds methodieken ontwikkeld. Op basis van deze ervaringen worden vervolgens de contouren van het Veiligheidshuis geschetst. "De ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan in het JIB zijn een goede basis voor verdere, dat wil zeggen bredere uitbouw."

Voor gemeenten die een nieuw Veiligheidshuis opzetten en die dus niet voort kunnen bouwen op eerdere samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld in de vorm van JIB) is er sprake van een hoge *complexiteit*. Bij gemeenten waar reeds samen werd gewerkt door diverse veiligheidspartners en de opzet van het Veiligheidshuis vooral een uitbreiding van het bestaande betreft, speelt complexiteit geen echte rol.

Ten aanzien van de *testbaarheid* van het Veiligheidshuis geldt dat deze reeds uitgebreid getest (en geëvalueerd) is in de vorm van JIB-bureaus en FrontOffices. De ervaringen die hierbij zijn opgedaan en de lessen die hieruit kunnen worden getrokken, kunnen meegenomen worden bij de besluitvorming over en invoering van een Veiligheidshuis.

Reinvention is een zeer belangrijke factor in deze case. Veiligheidshuis is open concept (er zijn alleen een vijftal functie-eisen geformuleerd door het ministerie van Justitie), waardoor het kan worden toegesneden op de specifieke lokale situatie en de eigen doelstellingen en doelgroepen die men voor ogen heeft. "Elke stad moet een eigen ontwikkeling doormaken en eruit pakken wat men kan gebruiken" en "Ketensamenwerking staat centraal; hoe en in welke vorm moet een gemeente zelf weten."

Ook de *kosten* spelen een belangrijke rol. Subsidie van ministerie van Justitie wordt afgebouwd en uiteindelijk stopgezet. Naar aanleiding hiervan zijn aantal JIB-bureaus opgeheven en overwogen andere bureaus hoe verder te gaan in de toekomst (bijvoorbeeld in de vorm van Veiligheidshuis). Veel Veiligheidshuizen worden (deels) gefinancierd door de gemeente (soms ook de provincie en de politie) en het OM. Soms is er vanuit het GSB-beleid geld beschikbaar. Voor de voortzetting van de Veiligheidshuizen is men, na de stopzetting van de departementale financiering, afhankelijk van de bereidheid van de gemeente en de andere betrokken organisaties om mee te betalen.

5.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen

Policy window, makelaars

Veiligheid hoog op de politieke en maatschappelijke agenda.

5.4.3 Institutionele overwegingen

Gedwongen isomorfisme, nabootsend isomorfisme, normatief isomorfisme

"Een specifieke rol die het Veiligheidshuis nog heeft, is dat het voor veel nieuw gevormde Veiligheidshuizen model heeft gestaan en dat er jaarlijks veel bezoekers vanuit politiek, justitieorganisaties, departementen, gemeenten en het buitenland het Tilburgse model komen aanschouwen."

5.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters

Omvang, formele structuur en innovatiebereidheid

pm

5.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector

5.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

Intensiteit, geografische nabijheid, vertrouwen, homogeniteit, wederzijdse afhankelijkheid

- Eén keer per jaar komen de zuidelijke Veiligheidshuizen / JiB-bureaus bij elkaar om ervaringen uit te wisselen;
- Eén keer per veertien dagen is er overleg tussen de Veiligheidshuizen Tilburg, Breda en Bergen op Zoom (zelfde arrondissement);
- Tilburg heeft ad hoc contact met Veiligheidshuizen in o.a. Den Bosch, Eindhoven, en Utrecht;
- Jaarlijkse thema-avond van het Arrondissementaal Justitieel Beraad (regionale directeuren en korpschef: denktank voor ketenontwikkeling, strategisch ketenoverleg op regioniveau) en de stuurgroepen Veiligheidshuizen voor uitwisseling van ervaringen;
- Voorheen was er een landelijk overleg JiB-coördinatoren: informatie-uitwisseling, Veiligheidshuis Tilburg gepresenteerd en besproken, open en prettige sfeer, bereidheid om kennis te delen. Dit overleg is om onduidelijke redenen opgeheven;
- Tilburg heeft regelmatig (ad hoc) contact met de landelijk projectleider Veiligheidshuizen (Ministerie van Justitie);
- Veiligheidshuis Tilburg heeft zelf ook geleerd van contacten met anderen. Zo heeft Tilburg de module MIB van Utrecht overgenomen. Daarnaast is Tilburg voor de oprichting van het Veiligheidshuis bij het FrontOffice Eindhoven op bezoek geweest. Het faillissement van het FrontOffice leidde er kort daarna toe dat de gemeente Eindhoven het Veiligheidshuis Tilburg bezocht. Inmiddels heeft Eindhoven ook een Veiligheidshuis.

5.5.2 Kenmerken van de beleidssector

Politisering, professionalisering, fragmentatie, centralisatie, openheid

pm

5.6 Goodness of fit

pm

6 De ROC-chipkaart

1.1 Inleiding

In 2002 werd de ROC-chipkaart ingevoerd. Deze chipkaart, die omschreven kan worden als een technologische- en/of productinnovatie, bevat verschillende toepassingen als registratie, identificatie, betaling en toegangsbeheer, die voorheen grotendeels analoog en gescheiden werden ingevuld. Zij vervult daarmee verschillende soorten van functies binnen de Regionale OpleidingsCentra voor het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (ROC). Hoewel deze veelheid aan toepassingen op één kaart nieuw is, is het idee in minder uitgebreide vorm al eerder uitgetoet. In de periode 1997-2001 werd door een aantal scholen gebruik gemaakt van de studentenchipkaart die kon worden gebruikt als betaal-, college-, en kopieerkaart. Destijds was er echter onvoldoende draagvlak en behoefte hiermee verder te gaan. Nu maakt daarentegen zo'n 30% van de ROC-scholen gebruik van de chipkaart. In deze casebeschrijving worden achtereenvolgens de innovatie, het diffusie- en adoptieproces en de factoren die hierin een rol hebben gespeeld, de context en de goodness of fit beschreven.

6.2 Beschrijving van de case

6.2.1 Beschrijving van de innovatie

Het 'flop' van de studentenchipkaart was voor een aantal ROC-scholen geen reden het concept geheel te vergeten. De brancheorganisatie voor beroeps- en volwasseneneducatie (ook wel aangeduid als het 'Bve-veld') pleitte voor een eigen kaart. Dit leidde ertoe dat de Bve-Raad met een startsubsidie voor ICT-innovaties (Ministerie van OC&W) een onderzoek uitvoerde naar de mogelijkheden en beperkingen van een chipkaart voor de eigen branche. Dit heeft geresulteerd in de ontwikkeling van het Bve-kaartconcept en de oprichting van de Stichting Kenniscentrum Bve Chipkaart.

Het kaartconcept is een systeem van mensen en middelen. In dit systeem zijn niet alleen de kaarthouder en de ROC-chipkaart met allerhande applicaties ondergebracht, maar moet men ook denken aan een kaartterminal die de kaarten leest (bijvoorbeeld wandloggers of tourniquets) en een Card Management System ten behoeve van het beheer van de kaarten en hun houders. De kaart zelf is een "wireless" smartcard - uitgerust met RFID technologie - die kan worden uitgelezen en geschreven. De kaart bevat toepassingen op het gebied van identificatie, registratie, betaling en toegangsbeheer.

Het kenniscentrum helpt Bve-instellingen bij de implementatie van de kaart en fungeert hierdoor als een soort intermediaire aanbodorganisatie. Behalve dat het kenniscentrum hulp en ondersteuning biedt, zijn er ook een aantal eisen verbonden aan de adoptie van het systeem. Scholen moeten lid worden van het kenniscentrum en sluiten een contract af waarin afspraken

rondom de introductie van de kaart zijn vastgelegd (bijvoorbeeld t.a.v. de gebruikte technologie). De scholen kunnen vervolgens hun eigen applicaties en leverancier kiezen.

6.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon

De Bve-onderwijsinstellingen zijn onder te verdelen in verschillende categorieën: Regionale OpleidingsCentra (ROC's), Agrarische OpleidingsCentra (AOC's), Innovatie- en PraktijkCentra (IPC's), Vakscholen en Overige Bve-instellingen. De ROC's vormen de grootste groep met meer dan de helft van het totale aantal instellingen binnen de Bve-sector.

De vijf ROC-scholen die al eerder gebruik hadden gemaakt van de studentenchipkaart werden in 2001 als eerste lid van het Kenniscentrum Bve (overigens behoorden niet alle vijf de scholen tot de groep van eerste adopters). Vanuit het Kenniscentrum is de kaart vervolgens aan alle ROC's en AOC's aangeboden. In 2002 was zo'n driekwart van de ROC's (31 van de 42) lid van het kenniscentrum. In 2006 hebben 13 ROC's de kaart daadwerkelijk ingevoerd en zijn er 2 ROC's gestart met de voorbereidingen voor de invoering (zie tabel x).

2001	Oprichting van het Kenniscentrum Bve, 31 ROC's worden lid van het kenniscentrum
2002	1e adopter: ROC A12
2002/2003	Drie early adopters voeren de kaart in: - ROC Aventus in Apeldoorn - ROC Asa met vestigingen in Amersfoort en Amsterdam - ROC Westerschelde
2006	11 ROC's hebben een ROC-chipkaart 2 ROC's hebben een ROC-chipkaart met een kleine afwijking 2 ROC's starten met de voorbereidingen voor invoering

Tabel x: Verloop invoering ROC-chipkaart

Hiernaast is er recent interesse getoond in de ROC-chipkaart door onderwijsinstellingen buiten het Bve-veld, zoals hogescholen en universiteiten. In deze casus beperken wij ons echter tot de ROC-scholen en is gesproken met Stichting kenniscentrum Bve Chipkaart (aanbodorganisatie), ROC A12 (eerste adopter), het ROC van Amsterdam (late adopter), het Koning Willem I College (non-adopter) en Screencheck (intermediair). Deze organisaties worden hieronder kort toegelicht.

Stichting Kenniscentrum Bve Chipkaart (aanbodorganisatie)

De Stichting Kenniscentrum Bve Chipkaart is, mede naar aanleiding van een in opdracht van de Raad van Bve uitgevoerd onderzoek naar de mogelijkheden van een chipkaart, in 2001 opgericht. Het doel van het centrum is, met betrekking tot het Bve-kaartconcept, facilitair te zijn voor die aspecten die het domein van de individuele Bve-instellingen overstijgen. Vanuit deze doelstelling heeft het centrum getracht de beschikbare kennis en ervaring op het gebied van chipkaarttoepassingen zoveel mogelijk te bundelen en voor de Bve-instellingen beschikbaar te

stellen. Daarnaast zijn (technische) standaards vastgesteld (en worden deze tevens beheerd), zijn handleidingen t.b.v de invoering en het beheer van de chipkaart opgesteld en worden Bve-instellingen in presentaties, congressen, etc. voorgelicht. Het bestuur van het kenniscentrum bestaat uit facilitair managers van verschillende ROC's.

In november 2005 heeft het kenniscentrum haar takenpakket verbreed (o.a. meer facilitaire thema's en het betrekken van andere onderwijssectoren). Zij functioneert nu onder de vlag van 'Kenniscentrum Onderwijssteuning'.

ROC A12 (eerste adopter)

Het ROC A12 betreft een cluster van scholen en bestaat onder andere uit het Neder-Veluwe College, het Technisch College, het Titus College en het College voor Educatie. Deze vier scholen hebben de chipkaart als eerste ingevoerd. ROC A12 is een van de vijf scholen die eerder al gebruik maakte van de studentenchipkaart. Om verschillende redenen, die verderop uiteen zullen worden gezet, wilde ze verder gaan met dit concept. Bij de oprichting van het Kenniscentrum Bve, werd deze school niet alleen lid van het kenniscentrum, maar leverde ook (net als twee andere vroege adopters: het ROC Aventus en het ROC Asa) een bestuurslid.

ROC van Amsterdam (late adopter)

Het Regionaal OpleidingsCentrum van Amsterdam (ROCvA) is één van de grootste ROC's van het land. Vanuit ruim 60 schoolgebouwen in Amsterdam, Amstelveen, Hoofddorp en Hilversum verzorgt het ROCvA voor een grote verscheidenheid aan doelgroepen verschillende vormen van (beroeps)onderwijs. Nadat reeds ervaring was opgedaan met de studentenchipkaart, was de komst van nieuwbouw in 2003 een belangrijke aanleiding om de nieuwe ROC-chipkaart in te voeren. Momenteel wordt op 10 locaties gebruik gemaakt van de kaart (drie standaard chipkaarten, een enigszins afwijkende chipkaart en zes zogenaamde 'domme' passen met een barcode). Een binnen het ROCvA direct betrokkene bij de invoering van de kaart was nauw betrokken bij de oprichting van het Kenniscentrum Bve en heeft ook vanaf het begin bij de invoering bij het ROCvA contact gehad met het kenniscentrum.

Koning Willem I College (non-adopter)

Het Koning Willem I College (KW1C) is een wat kleinere ROC met 9 locaties in 's-Hertogenbosch en omgeving. Ondanks de contacten die er waren met het kenniscentrum, heeft het KW1C er niet voor gekozen de door het kenniscentrum ontwikkelde kaart in te voeren. In plaats daarvan heeft het KW1C een eigen kaart ingevoerd - met toepassingen op het gebied van betaling en toegangsbeheer - die al voor de daadwerkelijke oprichting van het kenniscentrum operationeel was (2000).

ScreenCheck (intermediar)

De organisatie ScreenCheck, bouwer van identificatiesoftware voor chipkaarten, is gespecialiseerd in beheersproblematiek op dit gebied. Ten tijde van de studentenchipkaart was deze organisatie al bezig met verschillende kaarttrajecten, zowel als leverancier als expert op het gebied van het managen van beheersproblemen. ScreenCheck is zelf door de ROC-scholen benaderd met vragen

omtrent het beheer van de chipkaart en is een van de leveranciers van Card Management Systemen.

6.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie

Eerder is uiteengezet dat een aantal kenmerken van de aanbodorganisatie van invloed zijn op de diffusie van een innovatie. Deze hebben vooral betrekking op de vraag of er sprake was van een actieve of passieve diffusiestrategie en de vraag of ondernemerschap als stijl van opereren een rol heeft gespeeld in de diffusie van de innovatie.

Diffusiestrategie

Het Kenniscentrum Bve (en latere Kenniscentrum Onderwijsondersteuning) heeft een belangrijke rol gespeeld als aanbodorganisatie. De doelstelling van het centrum beoogde de diffusie van de chipkaart te ondersteunen. Enerzijds door ROC's te helpen bij kwesties die hun eigen terrein overstijgen, anderzijds door de opgedane kennis en ervaring via verschillende wegen (congressen, workshops, beurzen, presentaties, documenten, folders, website, etc.) beschikbaar te stellen en te vertalen in concrete handvatten (handleidingen) voor de scholen. Ook werden (en worden) er gebruikersbijeenkomsten georganiseerd waarin kennisuitwisseling plaatsvindt en die ook door potentiële adopters kunnen worden bijgewoond. Tenslotte tracht het kenniscentrum (potentiële) gebruikers te informeren met behulp van de nieuwsbrief 'Kennisgeving'. Er is in deze casus dan ook, in ieder geval vanaf 2002 (toen de oprichting van het kenniscentrum was voltooid en de werkzaamheden in gang waren gezet), zeker sprake van een actieve diffusiestrategie.

Op grond van de inmiddels verzamelde expertise heeft het kenniscentrum zich ook verder ontwikkeld door taken op zich te nemen zoals het begeleiden van pilots, het leveren van sjablonen, het fungeren als klankbord en vraagbaak en het spelen van een intermediaire rol tussen klanten (ROC's) en leveranciers bij verschillen van inzicht.

Intermediaire organisaties

Commerciële organisaties hebben een belangrijke rol gespeeld bij de diffusie van deze innovatie, omdat in de opzet van de innovatie ROC-scholen vrij waren om zelf hun kaartapplicaties te kiezen. Er was dus sprake van vrije leverancierskeuze. Een van deze organisaties was ScreenCheck. Als een van de leveranciers van Card Management Systems en expert op het gebied van beheersproblematiek heeft deze organisatie een rol gespeeld in het diffusieproces. ScreenCheck is een bekende leverancier op het gebied van kaarttrajecten en heeft zichzelf en haar aan de chipkaart gerelateerde beheersproducten gepresenteerd op congressen en beurzen. In haar marketingstrategie zorgde zij voor aandacht en bekendheid voor de chipkaart. Daarnaast draagt deze organisatie in haar productontwikkeling ook bij aan de verdere ontwikkeling en verfijning van de chipkaart. Hoewel dit ook voor andere leveranciers geldt, is ScreenCheck binnen het veld een relatief belangrijke speler. De bekendheid met het veld en het hebben van ervaring met de ondersteuning van de ROC-chipkaart is voor scholen een aspect dat meetelt in de adoptie van de innovatie.

Ondernemerschap en ambassadeurs

Het kenniscentrum is een relatief kleine organisatie. Het werk wordt grotendeels verricht door de directeur en een beleidsmedewerker. Daarnaast is er het bestuur van de stichting. De betrokken beleidsmedewerker kan worden gezien als misschien wel de belangrijkste spin in het web. Hij onderhoudt contacten met scholen en leveranciers en vervult door het houden van presentaties op congressen en andere bijeenkomsten een ambassadeursrol. Daarnaast heeft hij – onder andere door de tegelijkertijd door hem vervulde functie als ICT-coördinator en later hoofd administratie planning bij het ROC A12 – een belangrijke rol gespeeld bij de keuze van deze school om als eerste de chipkaart te adopteren. De directeur van het kenniscentrum is tevens werkzaam bij het ROC Deltion College in Zwolle. Gegeven de directe betrokkenheid van zowel de directeur als de beleidsmedewerker bij een ROC, kan worden verondersteld dat de afstand tussen het kenniscentrum en de dagelijkse praktijk klein is, hetgeen bijgedragen heeft aan de diffusie van de kaart.

Het bestuur van het kenniscentrum bestaat uit een aantal facilitair managers van verschillende ROC-scholen (aanvankelijk onder andere de facilitair managers van de ROC-scholen die al eerder ervaring hadden opgedaan met een studentenchipkaart). Vanuit hun rol in dit bestuur adviseerden/adviseren zij hun eigen directies en ontmoet(t)en zij elkaar op speciaal voor facilitair managers georganiseerde bijeenkomsten. Hiermee vervullen zij eveneens de rol van ambassadeur voor de ROC-kaart binnen het Bve veld.

6.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie

Er is voor deze casus gesproken met de eerste adopter, een late adopter en een non-adopter. In deze paragraaf wordt gekeken naar de functionele, politiek-bestuurlijke en institutionele overwegingen die een rol hebben gespeeld in het al dan niet adopteren van de ROC-chipkaart. Tevens wordt de mogelijke invloed van een aantal kenmerken van de adoptieorganisaties besproken.

6.4.1 Functionele overwegingen

De eerste drie organisaties die met de chipkaart aan de slag zijn gegaan, maakten voorheen gebruik van de studentenchipkaart. Gedurende deze periode hadden zij reeds de *relatieve voordelen* van de destijds nog beperkte toepassingen kunnen ervaren. Zo vormde de oude kaart in beperkte mate en de nieuwe kaart in veel grotere mate een oplossing voor de invulling van fysiek toegangsbeheer (niet alleen voor de deelnemers, maar ook voor anderen die de gebouwen betreden). Het gemak van het gebruik van de kaart bij kopiëren kon met de nieuwe kaart worden uitgebreid naar gebruik bij printen, vendig/automaten, de kantine, etc. Op de werkvloer vereenvoudigde dit processen voor zowel de aanbieder als de gebruiker van producten. Zo noemt het ROCvA zaken als kluisjesbeheer en kopiëren, maar ook het tegengaan van contant geldverkeer als motieven. Daarnaast noemen zij het veiligheidsaspect (deels gerelateerd aan het tegengaan van geldverkeer, maar ook het weten wie er is en wie er hoort). Zowel dit

veiligheidsaspect als de vermindering van administratieve lasten (o.a. door presentieregistratie) werd met name door het management van de adopters als een belangrijk voordeel gezien van de chipkaart.

Voor non-adopters kan dit 'voordeel' juist een reden zijn om niet met de chipkaart aan de slag te gaan. Het verminderen van administratieve lasten kan in de praktijk betekenen dat personeel overbodig is. Met name op kleinere scholen kan dit een argument zijn om de chipkaart niet in te voeren. Daarnaast kan dit voordeel op kleinere scholen onvoldoende groot zijn en ziet men geen reden voor invoering omdat het aantal deelnemers ook zonder technische hulpmiddelen goed te overzien is ("de conciërge kent de deelnemers persoonlijk"). Daarbij hebben kleinere scholen meestal ook de beschikking over minder financiële middelen.

Overwegingen die betrekking hebben op het relatieve voordeel van de kaart hebben ook te maken met de ontwikkeling van en groeiende vraag naar cursorisch onderwijs dat wordt aangeboden door de ROC's, bijvoorbeeld ten behoeve van bedrijven en gemeenten. Indien een bedrijf de medewerkers een cursus laat volgen gaat dit veelal gepaard met een behoefte aan controle of de betreffende medewerker de cursus daadwerkelijk heeft gevolgd. Ook gemeenten maken gebruik van ROC-instellingen (bijvoorbeeld ten aanzien van inburgeringscursussen) en willen afrekenen per gevolgd uur. De instellingen worden dus ook vanuit de 'klant' steeds meer gedwongen hun registratie/administratie beter te organiseren.

De mate van *complexiteit* wordt door geen van de adopters als een bepalende factor genoemd. De complexiteit van de innovatie wordt niet als problematisch ervaren, ook al vereist de kaart een aantal technische en bouwkundige ingrepen. Een mogelijke verklaring hiervoor is, met name ten aanzien van de latere adopters, dat het inmiddels gaat om een volwassen innovatie, hetgeen af te leiden is uit de grote hoeveelheid informatie, sjablonen en handleidingen die adopters ter beschikking staan. Dit heeft als voordeel dat de ROC-chipkaart relatief snel kan worden ingevoerd.

De *comptabiliteit* van de innovatie met interne systemen en organisatieprocessen speelt in deze casus op verschillende manieren een rol van betekenis. Ten eerste wordt gewezen op het feit dat adopters vanuit het kenniscentrum een standaard wordt opgelegd. Dit kan voordelen hebben. Standaardisatie betekent dat schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd ten aanzien van de ontwikkeling en het beheer van de kaart, en dat opgedane kennis en ervaring beter kunnen worden gecodificeerd en verspreid. Tegelijkertijd betekent het werken met standaarden dat interne systemen, werkprocessen en procedures moeten worden afgestemd op deze standaard, hetgeen de comptabiliteit van de innovatie met bestaande systemen en processen nadelig kan beïnvloeden. Sommige non-adopters geven bijvoorbeeld aan dat ze geen gebruik willen maken van de opgelegde Mifare-technologie, vanwege uiteenlopende technische of organisatorische redenen. Een consequentie van de voor de ROC-chipkaart gekozen technologie is bijvoorbeeld dat er een korte afstand is vereist tussen de kaart en de kaartlezer. Dit kan voor scholen een bezwaar vormen. Het KW1C heeft bijvoorbeeld een kaart ingevoerd waarbij de docent met een mobiele kaartlezer de chipkaarten van deelnemers over een grotere afstand kan 'lezen'. Dit betekent dat de invloed van comptabiliteit dus grotendeels afhankelijk is van de wensen en behoeften van de (potentiële) adopter.

Ten tweede zien we dat zeker voor de eerste adopters de voor hen positieve ervaringen met de mogelijkheden die de studentenchipkaart bood, een aanleiding was om na het stoppen met deze kaart, opnieuw de mogelijkheden van chipcardtechnologie te willen gebruiken. In die zin was er sprake van een evolutionaire innovatie, waarbij de ervaringen met de studentenchipkaart de weg voorbereidden voor de introductie van de nieuwe ROC-kaart. Omdat de organisatie inmiddels was ingericht op het werken met een dergelijke innovatie, was de overstap naar de ROC-chipkaart relatief eenvoudig. Er was sprake van padafhankelijkheid.

Ten derde blijkt dat het betrekken van een nieuw gebouw een belangrijke rol speelt in de adoptie van de kaart. Veel ROC's zijn momenteel verwickeld in een proces van schaalvergroting (fusies en reorganisaties) waarbij met name de centrale aansturing van de ROC's versterkt wordt. In veel gevallen gaat dit gepaard met het bouwen van nieuwe gebouwen. Dit heeft als voordeel dat comptabiliteit nauwelijks een rol speelt, omdat men bij de inrichting van een dergelijk gebouw met een schone lei kan beginnen. In dat geval is het gemakkelijker om nieuwe technologieën in te voeren en daarbij horende bouwkundige en infrastructurele aanpassingen door te voeren. In veel reorganisatieplannen worden daarom de veranderende eisen die aan registratie/administratie worden gesteld meegenomen, waardoor de potentie van de chipkaart beter geëxploiteerd kan worden.

In bepaalde mate is en wordt de mogelijkheid tot 'testen' van de innovatie geboden. Een aantal scholen hebben reeds ervaring opgedaan met de studentenchipkaart en waren vanuit deze eerdere ervaring al bekend met de mogelijke voordelen van een dergelijke chipkaart. Verder biedt het kenniscentrum potentiële adopters de mogelijkheid een aantal gebruikersbijeenkomsten bij te wonen en op deze wijze 'op afstand' ervaring op te doen met het concept.

De voordelen van de chipkaart als deze eenmaal is ingevoerd zijn redelijk snel *zichtbaar*. Voor docenten is bijvoorbeeld veel sneller te overzien wie wel en wie niet aanwezig is en is controle tijdens examens gemakkelijker uit te voeren. Zichtbaarheid van vermindering van administratieve lasten is iets lastiger, en vraagt wellicht wat langer tijd. Successen van andere scholen die al langer gebruik maken van de chipkaart kunnen deze zichtbaarheid voor latere adopters eveneens verhogen.

Kosten spelen met name in het geval van kleinere scholen een rol. Behalve dat deze scholen beschikken over een kleiner budget, is de noodzaak voor een dergelijk systeem minder groot. Zoals al eerder werd aangegeven is het deelnemersaantal in kleinere scholen gemakkelijker te overzien en dus ook te controleren. De baten die de investering in een chipkaart dan met zich mee brengen, zullen ten opzichte van de oude situatie kleiner zijn dan bij grotere scholen, terwijl de investering voor een kleine school juist relatief hoog is.

Overigens kwam in het gesprek met de non-adopter (ROC met zo'n 15.000 leerlingen) naar voren dat de kosten van de chipkaart voor hen een van de redenen waren niet met de chipkaart aan de slag te gaan. De kosten van het lidmaatschap van het kenniscentrum en deelname aan (nadenken over) de ontwikkeling ervan waren voor deze organisatie relatief hoog.

Een belangrijk element voor de adopters is dat zij, ondanks de opgelegde standaard, vrij zijn in hun keuze ten aanzien van applicaties en leverancier (reinvention). Scholen kunnen zelf, vanuit hun eigen problematiek en behoeften kaarttoepassingen kiezen. De te kiezen toepassingen beïnvloeden op hun beurt de comptabiliteit met de achterliggende systemen en processen.

Kortom, in deze casus zien we dat het (zichtbare) relatieve voordeel van de kaart, de comptabiliteit met andere systemen en organisatieprocessen, de kosten van invoering van de chipkaart en de mogelijkheid tot reinvention een doorslaggevende rol hebben gespeeld bij de beslissing om de chipkaart al dan niet te adopteren. De complexiteit en de testbaarheid van de kaart zijn minder van belang geweest.

6.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen

De belangrijkste politiek-bestuurlijke overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de invoering van de ROC-chipkaart hebben vooral betrekking op het brede kabinetsbeleid waarin gestreefd wordt naar de vermindering van administratieve lasten. Dit komt onder andere terug in het 'kwantitatief informatiebeleid' van het ministerie van OC&W, waarin drie pijlers centraal staan: betere informatie, minder administratieve last voor scholen, en het terugleveren van (management)informatie aan scholen. In dit kader is bij het CFI (uitvoeringsorganisatie van het ministerie van OC&W) een communicatieregisseur in het leven geroepen die knelpunten in administratieve processen dient op te sporen en een visie op efficiënte gegevensuitwisseling dient te ontwikkelen. Deze gaf overigens op een Bve congres in 2001 aan zeer enthousiast te zijn over het kenniscentrum en de chipkaart omdat dezelfde doelen werden nagestreefd.

Daarnaast past de chipkaart en de bijdrage die deze kan leveren aan de registratie van informatie ook bij de trend van de zich terugtrekkende overheid, hetgeen gepaard gaat met enerzijds meer vrijheid, maar anderzijds ook meer aandacht voor het afleggen van verantwoording over het gevoerde instellingsbeleid en de kwaliteit en efficiency van de interne bedrijfsvoering.

Deze twee ontwikkelingen hebben vooral de intermediaire positie van het kenniscentrum versterkt. Zo gaf de minister van OC&W op een Bve congres (april 2003) aan veel belang te hechten aan de activiteiten van het kenniscentrum, met name met het oog op de vermindering van de bevraginglast en de verhoging van de efficiency en controle op deelnemeraantallen (verantwoordingsplicht).

Een ander aspect is de veiligheid op scholen; een onderwerp dat zowel landelijk als lokaal hoog op de politieke agenda staat. Mede vanwege een aantal incidenten (bijvoorbeeld Murat D. die op het Haagse Terracollege een docent doodschoot) is ook extra aandacht op de veiligheid op scholen gevestigd. Essentieel is bijvoorbeeld te weten wie er feitelijk binnen is. Er wordt gesproken over veiligheidsplannen voor scholen, betere registratie van gewelddadige incidenten, etc. De invoering van de chipkaart maakt het onder andere mogelijk om het functioneren van scholen en het gedrag van leerlingen transparanter te maken en daardoor beter controleerbaar. Registratie is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

Deze verschillende ontwikkelingen op landelijk niveau en hun doorwerking naar lokaal niveau en de werkvloer van de scholen creëren een redelijk gunstig (politiek-bestuurlijk) klimaat voor de chipkaart en zetten het policy window open. In het open zetten van dit raam speelt met name het kenniscentrum als makelaar een belangrijke rol.

6.4.3 Institutionele overwegingen

Ook institutionele invloeden hebben een rol gespeeld bij de adoptie. Er zijn verschillende soorten van isomorfisme te onderscheiden.

Ten eerste is er sprake van gedwongen isomorfisme. De toegenomen politieke en maatschappelijke druk op scholen om interne processen te verbeteren – uitmondend in een reductie van de administratieve lasten – en het verbeteren van de veiligheid op school heeft geleid tot meer aandacht voor aanwezigheidsregistratie. Dit is ook in juridische zin vertaald. Relevant is de op stapelstaande aanpassing van de Leerplichtwet. De afgelopen jaren hebben leerplicht en schoolverzuim redelijk hoog op de politieke agenda gestaan en met het oog op de waarschijnlijk in 2007 van kracht zijnde gewijzigde Leerplichtwet, wordt registratie van bijvoorbeeld verzuim en het melding doen hiervan bij de leerplichtambtenaar nog belangrijker. Deze registratie van verzuim raakt overigens ook andere beleidsvelden en onderwerpen – zoals veiligheid, maar bijvoorbeeld ook het jeugdbeleid – die hoog op de politieke agenda staan.

De chipkaart is ook van belang in relatie tot een andere, wat minder recente, wet opgesteld door het ministerie van OC&W: de Wet Educatie Beroepsonderwijs (1996). De WEB stelt dat onderwijsinstellingen voldoende uren moeten aanbieden aan hun deelnemers (scholieren, studenten) en eist van het Bve veld dat men kan aantonen dat deze uren ook daadwerkelijk zijn gemaakt.

Hoewel de leerplichtwet en de Wet Educatie Beroepsonderwijs scholen niet 'dwingen' tot invoering van de chipkaart, leggen zij de scholen wel extra eisen ten aanzien van de registratie/administratie van gegevens op. Hiermee wordt een situatie gecreëerd waarin met name de grotere onderwijsinstellingen moeten zoeken naar oplossingen voor hun administratieve lasten, terwijl een interessante oplossing en de daarbij behorende en beschikbare kennis en ervaring bij het kenniscentrum relatief eenvoudig te 'halen' is.

Ten tweede zien we dat er sprake is van mimetisch isomorfisme, waarin met name het kenniscentrum een belangrijke rol speelt. Zij bundelt relevante kennis en biedt op grond daarvan bepaalde producten aan. De standaard waarmee het kenniscentrum werkt, zorgt ervoor dat de invoering van de kaart relatief eenvoudig kan verlopen. De facto bestaat deze uit het kopiëren c.q. invoeren van de standaard. In die zin wordt de adoptie van de innovatie vergemakkelijkt. Tegelijkertijd zien we dat er ook sprake is van 'gedwongen kopiëren'. Immers, de ROC's die gebruik willen maken van de chipkaart dienen lid te worden van het kenniscentrum en ondertekenen een contract waarin ze zich conformeren aan de standaard, hetgeen weer verwijst naar gedwongen isomorfisme. Verder zien we dat kopieergedrag in de hand wordt gewerkt

doordat ook leveranciers werken met gebruikersgroepen, waarin geleerd wordt van elkaars ervaringen met dezelfde technologie-toepassingen.

6.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters

De kenmerken van de verschillende adoptie-organisaties hebben eveneens een rol gespeeld bij de beslissing om al dan niet gebruik te gaan maken van de chipkaart.

Omvang

Zoals al eerder in deze casebeschrijving naar voren is gekomen, speelt de omvang van een organisatie zeker een rol. Naarmate het betreffende ROC groter is, wordt ook het kunnen voldoen aan de veranderende eisen omtrent registratie/administratie lastiger en de behoefte aan een effectieve en efficiënte oplossing groter. Daarbij beschikken grotere instellingen meestal over een groter budget hetgeen het kosten-baten plaatje van de chipkaart aantrekkelijker maakt. Het tegenovergestelde geldt voor de kleinere scholen die immers met een minder omvangrijk probleem zitten en een kleiner budget ter beschikking hebben.

De omvang van de organisatie speelt ook een rol in relatie tot het proces van schaalvergroting dat zich afspeelt binnen de ROC-scholen. Deze schaalvergroting gaat vaak gepaard met de wens om een nieuw schoolgebouw neer te zetten, waardoor een nieuwe infrastructuur kan worden ingevoerd die optimaal geschikt is voor het gebruik van de chipkaart.

Formele structuur

Structuurkenmerken spelen met name bij latere adopters een (positieve) rol. Behalve dat veel ROC's in een reorganisatie zitten richting een meer centrale inrichting – hetgeen tegelijkertijd wordt aangegrepen om te kijken of de invoering van de chipkaart (beter) past bij de nieuw gekozen structuur – speelt ook bij de meeste grote ROC's de 'filosofie van het open gebouw' een steeds grotere rol. Met name de nieuwbouwlocaties zijn zo ingericht, dat in alle ruimtes meerdere activiteiten (kunnen) plaatsvinden. Daarbij is het onderwijs steeds meer gericht op competentiegericht leren en individuele leerroutes. Deze ontwikkelingen gaan de traditionele vormen van registratie (zoals een klassenboek) voorbij. Deze inhoudelijke (onderwijs)ontwikkelingen binnen de ROC's vragen om een andere formele structuur en een andere inrichting van administratieve processen, waar de chipkaart goed bij lijkt te passen. Een van de adopters stelde zelfs dat de modernisering van de klassenorganisatie de chipkaart als registratiemiddel noodzakelijk heeft gemaakt.

Ondernemerschap

Bij de eerste adopter speelde ondernemerschap een belangrijke rol. De initiatiefnemer binnen deze ROC was tevens als beleidsmedewerker betrokken bij het kenniscentrum en heeft vanuit zijn kennis, expertise en open houding ten opzichte van veranderingen een belangrijk aandeel gehad in de invoering van de chipkaart bij deze onderwijsinstelling.

Ondernemerschap van een organisatie kan echter ook het tegenovergestelde effect hebben. Zo is er sprake van een non-adopter die al in 2000 gebruik maakte van een eigen kaart en niet heeft willen of kunnen wachten op de ontwikkeling van de ROC-chipkaart.

Innovatiebereidheid

De geschiedenis van de Bve sector is een interessante, omdat deze sector zich in de loop van de jaren '90 heeft ontwikkeld tot een innovatieve sector. Reden hiervoor was dat met de komst van de Bve-wet en de instelling van een Bve raad getracht is deze sector te moderniseren, waarin vooral veel aandacht is geweest voor de toepassing van moderne technologieën. Het zogenaamde Bve-net, een lerend netwerk, was daar een voorbeeld van. Deze culturele omslag die zich medio jaren '90 heeft voltrokken, heeft ook zijn weerslag gehad op de innovatiebereid van scholen en van de sector als zodanig.

6.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector

Een ander cluster van factoren dat van invloed is geweest op de diffusie en adoptie van de ROC-chipkaart heeft te maken met de aard van de relaties tussen de scholen en het kenniscentrum, alsmede de invloed van de beleidssector op het reilen en zeilen van deze scholen.

6.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

Intensiteit van de relaties, homogeniteit en vertrouwen

De verschillende ROC's vallen allen onder het zogenaamde Bve veld, hetgeen een bepaalde onderlinge verbondenheid met zich meebrengt; een verbondenheid die vooral bepaald wordt door het feit dat ze allen dezelfde problematiek delen en deels dezelfde moderniseringsgeschiedenis hebben. Er is dus sprake van een relatieve homogeniteit, hetgeen ook bijdraagt aan het onderlinge vertrouwen. De ROC's hebben regelmatig contact met elkaar en wisselen informatie uit over verschillende onderwerpen, waaronder het gebruik van chipkaarten. De instelling van de Bve Raad die de belangen behartigt namens de sector, heeft ook bijgedragen aan het creëren van een gemeenschappelijke identiteit.

Doordat het kenniscentrum echter is opgericht en wordt bemand en bestuurd door mensen uit het Bve veld, is de afstand tussen de ontwikkeling van de kaart en de dagelijkse praktijk klein, hetgeen vertrouwen wekt en de onderlinge relaties versterkt (wat ook blijkt uit het feit dat de bij het kenniscentrum betrokken scholen de chipkaart veelal hebben geadopteerd). Het feit dat lidmaatschap van het kenniscentrum verplicht is voor adoptie van de (standaard) chipkaart draagt echter bij aan de wederzijdse afhankelijkheid tussen potentiële adopters en de aanbodorganisatie.

Wederzijdse afhankelijkheid

Het kenniscentrum heeft als intermediair een belangrijke rol gespeeld en doet dit eigenlijk nog steeds. Behalve dat het deels als een soort bindende factor fungeert (bijvoorbeeld doordat het bestuur bestaat uit een aantal facilitair managers van ROC's), maakt het onderdeel uit van de

overkoepelende branche-organisatie en is zijn belangrijkste doelstelling direct te relateren aan het diffusieproces. Sterker nog, het expertisecentrum is ten behoeve van de chipkaart in het leven geroepen, heeft de rol van aanbodorganisatie op zich genomen en heeft heel bewust een diffusiestrategie gevoerd.

Ten aanzien van het organisatie(relatie)netwerk moet wel worden opgemerkt dat de contacten tussen het kenniscentrum en de vroege adopters anders verliepen dan nu het geval is met latere adopters. Het contact met de vroege adopters verliep via het bestuur (de facilitair managers) van het kenniscentrum, waarvan ze deel uitmaakten of goed bekend mee waren vanwege hun betrokkenheid bij de oprichting van het centrum. Voor latere (potentiële) adopters waren (of zijn) reorganisaties (zoals al eerder toegelicht) veelal aanleiding voor het onder de loep nemen van de mogelijkheden van de chipkaart. Hierbij kwam (komt) het contact met het kenniscentrum meestal tot stand vanuit de adopter zelf.

Tenslotte zijn er nog andere organisaties te noemen die in meer of mindere mate een intermediaire rol spelen in het organisatie(relatie)netwerk, zoals leveranciers (waaronder het eerder genoemde ScreenCheck) die met name gebruik maken van gebruikersgroepen waardoor kennis en ervaring met soortgelijke technologie-toepassingen worden verspreid.

6.5.2 Kenmerken van de beleidssector

Ten aanzien van de invloed van de kenmerken van de beleidssector op de diffusie en adoptie van de ROC-chipkaart kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Politisering

De Bve sector is een beleidssector die niet sterk gepolitiseerd is, maar zich wel kan verheugen op voldoende politieke aandacht, met name daar waar de introductie van de ROC-chipkaart gekoppeld kan worden aan het issue van veiligheid op scholen, mede in relatie tot de populatie op deze scholen. Deze latente politieke druk, in combinatie met het algemene streven naar de reductie van administratieve lasten, heeft ertoe geleid dat extra argumenten konden worden gevonden om de chipkaart in te voeren.

Professionalisering

Een ander kenmerk is de mate van professionalisering van de sector. De ROC-chipkaart moet worden gezien als een uitdrukking van een professionaliserings- en moderniseringsslag die medio jaren '90 in gang is gezet binnen de Bve-sector. Deze sector kan worden getypeerd als een sector die bereid is en in staat is tot innovatie en hiervoor ook openstaat. Daarin past de introductie van een chipkaart. Bovendien kan ook standaardontwikkeling gezien worden als een voorbeeld van professionalisering. Hetzelfde geldt voor het oprichten van een kenniscentrum.

6.6 Goodness of fit

Als we de balans opmaken van de factoren die van doorslaggevende invloed zijn geweest op de diffusie en adoptie van de ROC-chipkaart en die hebben geleid tot de totstandkoming van een 'goodness of fit', dan blijken in deze casus met name twee factoren een rol te hebben gespeeld.

Ten eerste moet worden op de actieve rol van het kenniscentrum in de verspreiding van de innovatie die onder meer geleid heeft tot de codificatie van relevante kennis en ervaring, de ontwikkeling van een standaard en het bieden van allerlei vormen van ondersteuning.

Ten tweede moet worden gewezen op een aantal functionele voordelen die de kaart bood. Daarbij speelden met name het feit dat de kaart in een concrete behoefte voorzag (relatief voordeel), dat dit voordeel snel zichtbaar kon worden gemaakt (registratie van leerlingen), dat het relatief compatibel was met bestaande systemen en organisatieprocessen, dat het ruimte bood voor reinvention binnen een kader van de standaard doordat al naar gelang de eigen behoeften functies aan de kaart konden worden toegevoegd, en dat een relatief goede kosten/batenanalyse kon worden gemaakt, een rol.

Politiek-bestuurlijke overwegingen en de mogelijkheid om de introductie van de kaart te koppelen aan de uitvoering van wet- en regelgeving speelden wel een rol in deze casus, maar waren niet van doorslaggevend belang. Ze vergemakkelijkten echter wel het keuzeprocess en droegen daarom bij aan een proces van gedwongen isomorfisme.

7 Jongerenloket

7.1 Inleiding

In deze case staat het jongerenloket centraal. Het jongerenloket is een intensieve samenwerking tussen ketenpartners op het gebied van de bestrijding van jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten. Het jongerenloket hebben we eerder beschreven als een organisatorische- en procesinnovatie. In een fysiek dan wel virtueel loket vindt integrale samenwerking plaats rondom diverse processen die jongeren eerder aan een baan moeten helpen. Het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) van Leeuwarden begon in 1999 als eerste met een (virtuele) ketenaanpak, gevolgd door en in samenwerking met de RMC's van Sneek en Drachten. Later volgde Groningen. Inmiddels schieten jongerenloketten als paddestoelen uit de grond. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de inhoud van de innovatie, het verloop van het diffusie- en adoptieproces en de factoren die daarop van invloed zijn geweest, de kenmerken van de context en de 'goodness of fit' beschreven.

7.2 Beschrijving van de case

7.2.1 Beschrijving van de innovatie

Een jongerenloket is een intensief samenwerkingsverband tussen partners in de vorm van ketenregie op het gebied van onderwijs, werk en inkomen. Het doel van het jongerenloket is om werkloze jongeren tussen de 16-23 jaar terug te laten keren naar de schoolbanken (door ze een startkwalificatie te laten behalen) en/of aan een baan te helpen. Hiermee wordt voortijdig schoolverlaten aangepakt en wordt het aantal jongeren dat afhankelijk is van een (bijstands)uitkering of de intentie heeft om een uitkering aan te vragen, teruggedrongen. Door organisaties op het gebied van onderwijs, werk en inkomen in één keten onder te brengen, wordt de regie over de ingeschreven cliënt versterkt (doordat hij of zij niet langer in allerlei afzonderlijke casusoverleggen voorkomt) en wordt 'loketshoppen' door de jongere zelf tegengegaan. Tevens wordt de kans vergroot dat de werkloze jongere een geheel traject doorloopt met als eindresultaat terugkeer naar school, een baan of een combinatie van beide. Ook is er bij een aantal jongerenloketten sprake van samenwerking met hulpverleningsinstanties, zodat jongeren met problemen op het gebied van schulden, kinderopvang, huisvesting of psychische zaken, kunnen worden doorverwezen.

Het jongerenloket geeft informatie en advies en verwijst door naar de organisaties binnen de keten. Dit alles gebeurt eerst nadat een intake heeft plaatsgevonden. In de intake werkt men doorgaans met een stappenplan, zodat de jongere een duidelijk traject voor ogen staat en naar de juiste ketenpartners kan worden doorverwezen. Sommige gemeenten gebruiken hiervoor de zogenaamde 'jongerenladder',¹⁰ waarmee men een stappenplan volgt volgens een strikte

¹⁰ Bijvoorbeeld Rotterdam, waarbij het adagium is: "scholing gaat voor werk, werk gaat voor uitkering".

prioriteitenlijst. De hoogste prioriteit heeft terugkeer naar school, indien geen startkwalificatie aanwezig is. Indien dit niet mogelijk is, wordt een leerwerktraject aangeboden. De volgende stap is gewoon werk. De opstap naar werk kan bijvoorbeeld geboden worden door jongeren werkervaring te laten opdoen in een werkervaringsplaats; sommige jongerenloketten hebben bijvoorbeeld eigen jongerenwerkplaatsen in het leven geroepen. Als de genoemde stappen niet haalbaar zijn, is de laatste mogelijkheid een uitkering met een verplicht reïntegratietraject of zorgtraject. Deze laatste optie heeft de laagste prioriteit en wordt alleen ingezet als de andere stappen geen soelaas bieden.

Een jongerenloket bestaat doorgaans uit de volgende drie kernorganisaties: het Regionale Meld- en Coördinatiepunt, de gemeentelijke diensten op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid en het Centrum voor Werk en Inkomen. In veel gevallen wordt in het loket ook nog samengewerkt met onder andere het UWV, onderwijsinstellingen (ROC's), sociale werkvoorzieningsbedrijven, scholingsinstituten, Bureau Jeugdzorg, politie, reïntegratiebedrijven en werkgevers. Jongerenloketten verschillen nogal. Sommigen zijn fysiek, anderen virtueel. Andere belangrijke verschillen zitten in de doelstellingen en doelgroepen van het loket, alsmede de functies die worden vervuld. Dit heeft ook gevolgen voor de soort van samenwerking die wordt aangeboden.

7.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon

Het Regionale Meld- en Coördinatiepunt Leeuwarden is als eerste in Nederland op het idee gekomen om een ketenaanpak op te zetten ten behoeve van de bestrijding van vroegtijdige schooluitval en jeugdwerkloosheid. De reden was dat Leeuwarden tegen het probleem aanliep dat de aanpak van het jeugdbeleid versnipperd was en gefragmenteerd verliep. In 1998 werd door de gemeente Leeuwarden de Kadernota Jeugdbeleid vastgesteld. Het doel van deze nota was om tot een meer sluitende aanpak te komen, die met haar activiteiten zou aansluiten bij de reeds (goed lopende) bestaande aanpak. Het initiatief genaamd 'Sluitende aanpak jongeren', hing samen met het feit dat Leeuwarden anticipeerde op de RMC-wet die in december 2001 van kracht ging. Deze wet verplichtte gemeenten of regio's om gestalte te geven aan een regionale meld- en coördinatiefunctie met betrekking tot voortijdig schoolverlaten. In Nederland zijn 39 RMC's gevormd, als gevolg van de RMC-wet. Er bestond in Leeuwarden ten tijde van de start van het initiatief al een RMC-overleg voor 12-17 jarigen. Het idee ontstond om vanuit het reeds bestaande RMC de doelstelling van een meer sluitende aanpak verder te gaan vormgeven. Een initiatief dat al snel navolging in Friesland kreeg.

In totaal zijn er in Friesland drie RMC's: Leeuwarden, Sneek en Drachten. Deze RMC's bestaan uit verschillende clusters van gemeenten. Het RMC van Leeuwarden was het eerste RMC met een vernieuwende aanpak. Het RMC van Sneek heeft vervolgens deze aanpak gevolgd, terwijl het RMC van Drachten gelijk opliep met Leeuwarden. Uiteindelijk ontstond min of meer een gezamenlijk initiatief.

Nadat de Kadernota Jeugdbeleid in de gemeente Leeuwarden was vastgesteld, werd er een studiedag voorgelegd aan alle organisaties die iets met de problematiek te maken hadden. Op deze dag werden bijvoorbeeld workshops georganiseerd. Met de conclusies die uit deze studiedag voortkwamen en met de steun voor een mogelijke gezamenlijke aanpak, is een projectleider aan de slag gegaan. Zij is gaan praten met alle betrokken organisaties (zoals jeugdzorg, politie, GGD, sociale zaken, ROC's, reïntegratiebedrijven, etc.), er is een plan van aanpak opgesteld en het initiatief is gestart. Er is eerst een proef geweest. In 2001 heeft het initiatief in Leeuwarden een landelijke prijs gewonnen voor de aanpak. Deze prijs werd uitgereikt door Johan Stekelenburg bij het landelijke RMC-overleg.

'Sluitende aanpak jongeren' betreft een intensief samenwerkingsverband. De vernieuwing is gebaseerd op twee pijlers. Ten eerste werd de bestaande doelgroep verbreed van de oorspronkelijke groep van 12-17 jarigen naar 18-23 jarigen. Leeuwarden hanteert daarnaast nog een specifieke doelgroep: vooral de doelgroep moeilijke jongeren en voortijdige schoolverlaters. Anno 2006 ligt het accent vooral op preventie. Ten tweede wordt de nadruk gelegd op 'meer doen dan louter melden en coördineren' (dat is de RMC gangbare stijl). Belangrijk is dat er ook daadwerkelijk casusregie wordt gevoerd die gericht is op het oplossen van problemen en knelpunten waarmee een specifieke jongere worstelt, en dat zaken daarmee daadwerkelijk worden georganiseerd. Er is echter geen sprake van een fysiek, maar van een virtueel loket.

Na Leeuwarden, is de gemeente Groningen in 2000 als eerste gestart met een jongerenloket. Na Groningen, zien we dat Amsterdam in 2001 volgt met drie jongerenloketten: twee in de oostelijke stadsdelen (Zeeburg en Oost-Watergraafsmeer) en een locatie in stadsdeel Centrum. De onderstaande tabel brengt het diffusie- en adoptiepatroon in kaart. Opvallend is dat de start van jongerenloketten door heel Nederland vooral na 2003 een hoge vlucht neemt. We komen in de volgende paragraaf terug op de verklaringen hiervoor.

Gemeente/Regio/Locatie	Start	Benaming
Leeuwarden (RMC)	1998/1999	Sluitende Aanpak Jongeren
Groningen	mei 2000	Jongerenloket
Amsterdam Oost (stadsdelen Zeeburg, Oost-Watergraafsmeer, Centrum)	juni 2001	Jongerenloket
Emmen, Coevorden, Borger-Odoorn	juni 2003	Work First
Rotterdam	december 2003 (pilot) januari 2005	Jongerenloket
Breda	januari 2004	Jongerenloket Flits
Amsterdam Noord, Zuid, Zuidoost, Oud-West, Nieuw-West	2004	Jongerenloket
Dordrecht (Dordrecht/Drechtsteden)	april 2004 (september 2005)	Route 23
Arnhem Zuid	april 2004	Jongerenloket

Schagen, Anna Paulowna, Harenkarspel, Niedorp, Wieringermeer, Zijpe (RMC- subregio kop van Noord- Holland)	augustus 2004	Jongerenloket Schagen e.o.
Midden-Holland (waaronder Gouda)	oktober 2004	Jongerenloket
Regio Leiden	oktober 2004	
Den Haag	oktober 2004	Jongerenteam
Delft	januari 2005	Jongerenloket
Utrecht Zuidoost (CWI Zeist en RMC Utrecht)	januari 2005	Jongerenloket
Alphen aan de Rijn	januari 2005	
Duin- en Bollenstreek	april 2005	VSV jongerenloket
Apeldoorn	december 2005	
Papendrecht	maart 2006	Werkcenter Jongeren
Haarlem	in oprichting	
Venlo	in oprichting	
Hengelo en Enschede	in oprichting	

Voor dit onderzoek is gesproken met het RMC Leeuwarden (de aanbodorganisatie), de gemeente Groningen (de eerste adopter), de gemeente Rotterdam (een vroege adopter), de gemeente Dordrecht/regio Drechtsteden (tussen vroege en late adopter in) en RadarAdvies, een adviesbureau op het gebied van sociale vraagstukken dat vooral een rol als intermediair heeft vervuld.

Gemeente Groningen (eerste adopter)

Eind jaren '90 dacht men bij de gemeente Groningen na over een oplossing voor de jongerenproblematiek. Men had echter geen goed zicht op deze jongeren. Er was sprake van een versnipperd beeld. Om hieraan een einde te maken was samenwerking gewenst tussen de meest betrokken organisaties op het terrein van onderwijs, arbeidsmarktparticipatie en hulpverlening. In 2000 is men daarom gestart met een *fysiek jongerenloket*, in de hal van de gemeentelijke sociale dienst. In dit loket werken samen: de Dienst Onderwijs, het RMC, de Dienst Sociale Zaken en Werk, het CWI en het Arbeidsbureau. Daarnaast is er samenwerking met ROC's, zorginstellingen, reïntegratiebedrijven en werkgevers. De doelgroep bestaat uit jongeren van 15 tot 23 jaar. In Groningen ligt het accent de laatste jaren voornamelijk op werk en minder op onderwijs. Ook hier zien we dat gewerkt wordt met varianten van Work First en met speciale projecten zoals een tienermoederproject. Dit is een uit de Verenigde Staten ontwikkelde aanpak van bijstandsgerechtigden, waarin benadrukt wordt dat mensen iets moeten doen voor hun uitkering.

Gemeente Rotterdam (vroege adopter)

Rotterdam kende voor de start van het jongerenloket drie zelfstandige overheidsdiensten: het lokale SoZaWe (in het kader van de Wet Werk en Bijstand uit 2004), het CWI (in het kader van de wet SUWI uit 2002) en de lokale dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) - voorheen Dienst

Stedelijk Onderwijs (DSO). Het jongerenloket begint eind 2003 in een virtuele vorm. Daarna ontwikkelt het zich medio 2004 verder tot een kleinschalige pilot met een front office en back office, om tot slot te eindigen in de huidige vorm: een ketenmodel met een *fysiek jongerenloket* in de binnenstad van Rotterdam waarbij de scheiding tussen front office en back office is komen te vervallen. De doelgroep is jongeren van 16 tot 23 jaar. Er wordt gewerkt met de jongerenladder. Ook zijn er Work First trajecten.

Route 23 Dordrecht & Drechtsteden (tussen vroege en late adopters in)

Het jongerenloket Route 23 is in Dordrecht gestart op 1 april 2004. Per 1 september 2005 is de keten regionaal uitgebreid (Dordrecht/Drechtsteden). Route 23 is een *virtueel jongerenloket*. Wel is er een fysiek projectbureau waar alles wordt gecoördineerd. De volgende partners werken samen in de huidige keten: de sociale diensten en sector Onderwijs en Welzijn van de gemeenten Dordrecht, Zwijndrecht, Alblasserdam, Hendrik-Ido-Ambacht en Sliedrecht, het CWI, het UWV, Bureau Jeugdzorg (Zuid-Holland), ROC Da Vinci College, Regionaal Bureau Leerplicht+ en de stichting MEE. Het doel van Route 23 is preventie van voortijdig schoolverlaten en het voorkomen en bestrijden van jeugdwerkloosheid. Route 23 richt zich op jongeren van 16-23 jaar. Er wordt gewerkt met kansarme jongeren die niet over een startkwalificatie beschikken, en geen arbeidsvaardigheden hebben. Er zijn Work First trajecten (die worden versterkt met parallelle onderwijstrajecten); dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat Route 23 een eigen jongerenwerkplaats bezit. Ook is men in 2006 gestart met een tienermoederproject.

7.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de factoren die hebben bijgedragen aan de diffusie van het jongerenloket.

Diffusiestrategie

Het RMC Leeuwarden heeft geen actieve en bewuste diffusiestrategie gevoerd om hun initiatief 'Sluitende aanpak jongeren' (buiten Groningen en de drie RMC's in Friesland om) elders aan de man te brengen. De reden die Leeuwarden hiervoor zelf aangeeft, is dat hun initiatief 'een aanpak op maat is': de aanpak in Friesland past specifiek bij de cultuur, de mensen, de wensen en de behoeften die er in de regio's rondom Leeuwarden, Sneek en Drachten bestaan. Hoewel Leeuwarden geen bewuste diffusiestrategie heeft gevoerd, heeft er wel degelijk uitwisseling van informatie en kennis plaats gevonden, maar deze beperkte zich vooral tot Friesland zelf.

Desalniettemin is de Leeuwardense aanpak wel onderwerp van discussie geweest op de landelijke coördinatiedagen van RMC's. Aandacht werd ook gegeneerd door het feit dat Leeuwarden in 2001 voor haar initiatief een prijs heeft gewonnen die werd uitgereikt op het landelijke RMC-overleg. Deze prijs heeft landelijke bekendheid gegeven, waardoor gemeenten eerder op het idee zijn gekomen om de Leeuwardense aanpak in overweging te nemen.

Van de eerste adopter (gemeente Groningen) is het meest duidelijk te zeggen dat hun besluit om als eerste een jongerenloket op te zetten, rechtstreeks is beïnvloed door het initiatief in

Leeuwarden. De reden hiervoor is relatief simpel. De projectleider van het jongerenloket in Groningen werkte – voordat het initiatief in Groningen startte – bij de gemeente Leeuwarden en was op deze manier bekend geraakt met het lokale RMC initiatief. Deze kennis heeft vervolgens zijn weg gevonden binnen de gemeente Groningen. Vervolgens heeft de gemeente Groningen het plan van aanpak van de gemeente Leeuwarden opgevraagd en is Groningen een soortgelijk initiatief gestart.

Intermediairen

In de diffusie van het jongerenloket hebben een aantal intermediaire partijen een belangrijke rol gespeeld. Ten eerste kan worden gewezen op de rol van de Task Force Jeugdwerkloosheid en de rol van hun voorzitter – Hans de Boer – die als ambassadeur voor het jongerenloket heeft opgetreden. Eind 2003 is de Taskforce in het leven geroepen door de ministeries van SZW en OC&W. De Taskforce speelt een belangrijke rol in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en werkloosheid onder jongeren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit hun actieve betrokkenheid om het concept van het jongerenloket te verspreiden door middel van het codificeren van kennis (het online beschikbaar stellen van diverse handleidingen), deelname aan de Expertgroep Jongerenloket en het organiseren van leerateliers voor gemeenten die overwegen een jongerenloket op te richten.

Ten tweede zijn er twee commerciële bureaus geweest die een belangrijke rol hebben gespeeld in het verspreiden van de gedachte van het jongerenloket en de concrete uitwerking daarvan. Dit is ten eerste RadarAdvies (Bureau voor sociale vraagstukken). RadarAdvies is sinds 1999/2000 werkzaam op het gebied van jongerenloketten. Zij is betrokken geweest bij de opzet van meerdere jongerenloketten. De intermediaire rol van RadarAdvies wint vanaf 2004 aan kracht, als zij de Expertgroep Jongerenloket weet op te richten. Hieraan nemen gemeenten deel die sinds 2000 een jongerenloket hebben opgericht. De Expertgroep Jongerenloket wordt vervolgens in september 2005 geadopteerd door de Expertgroepen Monitorgroep Ketensamenwerking (AKO). In deze expertgroep hebben in oktober 2005 zitting: Amsterdam, Groningen, Rotterdam, Dordrecht, Den Haag, Gouda, Arnhem, Emmen, Hengelo en Delft.

Hierna krijgt RadarAdvies de opdracht van de Taskforce Jeugdwerkloosheid om een handleiding te schrijven over de reeds bestaande jongerenloketten (december 2005). Daarnaast heeft RadarAdvies in opdracht van het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) de 'ketenspiegel jongerenloket' ontwikkeld. Deze ketenspiegel is bijvoorbeeld uitgevoerd in Rotterdam. Naar aanleiding van de handleiding van RadarAdvies organiseren het Ministerie van OC&W en de Taskforce Jeugdwerkloosheid vanaf begin april 2006 voor gemeenten die een jongerenloket willen opzetten zogenaamde 'leerateliers' bij gemeenten die in de handleiding worden beschreven.

Een tweede commerciële partij is Capgemini. Ook hun rol in de verspreiding van het gedachtegoed van het jongerenloket is met name gebaseerd op het feit dat zij voor de Taskforce Jeugdwerkloosheid een voorstel heeft geschreven voor de invoering en fasering van het Jongerenloket Onderwijs en Werk alsmede een handreiking voor de sterke van de lokale samenwerking aanpak jeugdwerkloosheid, hetgeen ook hun betrokkenheid bij de verdere implementatie van de loketten versterkte.

Ten derde is er InAxis (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur). Zij speelt een rol omdat zij een aantal gemeenten subsidies heeft verstrekt voor bijvoorbeeld het uitvoeren van een pilot.

Kortom, wanneer we kijken naar de diffusie van het jongerenloket dan zien we dat deze met name een grote vlucht heeft genomen toen het Leeuwardense initiatief landelijke bekendheid kreeg door een prijs. Het RMC Leeuwarden heeft zelf geen bewuste en actieve diffusiestrategie gevoerd. Dit geldt wel voor een aantal intermediaire partijen. Met name de Taskforce Jeugdwerkeloosheid heeft een belangrijke ambassadeursrol vervuld en heeft gezorgd voor de codificatie, uitwerking en verspreiding van (de kennis over) het jongerenloket. Dit geldt ook voor twee commerciële bureaus, waarbij in ieder geval RadarAdvies gezorgd heeft voor het organiseren van het kennismanagement binnen het veld door een expertgroep op te richten en leerateliers te organiseren. Ook de financiële steun van InAxis heeft bijgedragen aan de verspreiding. De diffusie van de innovatie naar Groningen, waaraan de naamgeving 'jongerenloket' te danken is, is met name bepaald door de geografische afstand en interpersoonlijke contacten.

7.4 Factoren die van invloed zijn op de adoptie

In deze paragraaf zullen we nader ingaan op functionele, politiek-bestuurlijke en institutionele motieven voor adopters van het jongerenloket. De adopters die zullen worden behandeld, betreffen de eerste adopter, een vroege adopter en een adopter die tussen 'vroege en late adopters' inzit. De late adopters definiëren we in deze case als de adopters die een jongerenloket hebben opgericht na oktober 2003; de startdatum van de Taskforce Jeugdwerkeloosheid. Naast de motieven van de genoemde adopters, wordt eveneens ingegaan op de mogelijke rol van de organisatiekenmerken van de adopterende organisaties.

7.4.1 Functionele overwegingen

In de beslissing om een jongerenloket op te starten spelen een aantal functionele overwegingen een rol.

Het *relatieve voordeel* is vooral groot bij gemeenten die - voordat er sprake was van een jongerenloket - te kampen hadden met verkokering tussen organisaties op het gebied van werkloze jongeren en voortijdig schoolverlaters, hetgeen een effectieve aanpak van de problematiek systematisch in de weg stond. Het realiseren van deze vorm van samenwerking was een belangrijke overweging in Groningen, Rotterdam en Dordrecht. Aan de bestaande praktijk moest een einde worden gemaakt. Het voordeel is tevens dat het jongerenloket een open concept is dat als relatief voordeel heeft dat het kan worden toegesneden op de specifieke lokale situatie en de eigen doelstellingen en doelgroepen die men voor ogen heeft.

De *comptabiliteit* is in alle gevallen laag. Immers, de realisatie van de drie jongerenloketten impliceerde dat bestaande gescheiden werkwijzen (routines, procedures, systemen en daarbij

behorende referentiekaders) op elkaar moesten worden afgestemd en in veel gevallen moesten worden geïntegreerd. Zo is men in Groningen gaan werken met een registratiesysteem dat de bestaande systemen verving. Ook in Rotterdam worstelde men met dit vraagstuk. Iedere ketenpartner behoudt zijn eigen registratiesysteem, maar elke deelnemende partij heeft daar bovenop een gedeelde applicatie die men als volgsysteem hanteert. Ook in Dordrecht moeten werkprocessen op elkaar afgestemd worden, zonder dat dit echter leidt tot een aantasting van de kerntaken van de deelnemende partijen. Daarnaast speelt een rol dat er behalve cultuurverschillen tussen de deelnemende partijen, ook verkokerde wet- en regelgeving is die in de uitvoering op elkaar moet worden afgestemd. Toch hebben deze belemmeringen geen doorslaggevende rol van betekenis gespeeld in de adoptie van het jongerenloket.

Hetzelfde geldt voor de *complexiteit* van de innovatie. Afgezien van de complexiteit die het gevolg is van de incomptabiliteit met bestaande praktijken, routines, werkprocessen en systemen, ligt de complexiteit van deze innovatie vooral in het organiseren van samenwerking, waarin tegengestelde belangen, culturen en schaalniveaus een rol spelen. Bijvoorbeeld omdat er organisaties in participeren die opereren op verschillende schaalniveaus, terwijl tevens het organiseren van een vorm van regie een ingewikkelde aangelegenheid is. De complexiteit in Rotterdam was bijvoorbeeld hoog, vanwege de verkokering van de drie organisaties SoZaWe & CWI en DSO (JOS) en de rol van de deelgemeente hierin, hetgeen uiteindelijk leidde tot een verspreide vorm van regie. Dit was echter geen reden om tot non-adoptie over te gaan.

De adoptie wordt versterkt door het feit dat het mogelijk is met deze aanpak te experimenteren. Veel gemeenten kiezen daarom ook voor een pilot. De *testbaarheid* is groot, terwijl deze testbaarheid ook nog kan worden versterkt door te kiezen voor een groeiperspectief. Rotterdam is bijvoorbeeld eerst begonnen met een virtuele opzet met bescheiden functies. Uiteindelijk heeft men gekozen voor een fysiek loket met echte ketenregie. Dordrecht heeft het jongerenloket eerst een jaar lang uitgeprobeerd. Route 23 was in 2004 eerst een pilot, alvorens uit te groeien tot een virtueel jongerenloket. In 2005 is het een regionaal initiatief geworden.

Zichtbaarheid van te behalen resultaten speelt in deze casus ook een belangrijke rol. Herin spelen met name cijfers een belangrijke rol. Een evaluatie uit 2002 geeft voor Groningen de volgende resultaten: in de eerste anderhalf jaar is aan 970 jongeren dienstverlening aangeboden. Hiervan is 57% positief uitgestroomd, 24% neutraal uitgestroomd en 19% negatief uitgestroomd. Gezien de opstartfase een positief resultaat. In Dordrecht verschijnt in juli 2005 een tussenrapportage waaruit blijkt dat er een daling is van niet werkende werkzoekende jongeren onder de 23 jaar van 1108 jongeren (april 2004) naar 492 jongeren (oktober 2005). Een evaluatie leidt bovendien tot de uitbreiding naar de Drechtsteden in 2005. omdat gemeenten die te kampen hebben met vroegtijdige schoolverlaters en werkloze jongeren hun cijfers graag naar beneden willen halen. Door aan het jongerenloket prestatie-indicatoren en resultaatmetingen te hangen, wordt het op korte termijn inzichtelijk wanneer er sprake is van een daling van het aantal vroegtijdig schoolverlaters, werkzoekende jongeren en jeugdige uitkeringsgerechtigden.

De *kosten* voor de invoering van een jongerenloket spelen een rol. Een gemeente of regio die een jongerenloket wil opstarten, moet namelijk extra middelen tot zijn beschikking hebben om tenminste de eerste twee jaren door te komen. In Groningen ging de Raad pas overstag toen bleek dat het plan budget-neutraal kon worden uitgewerkt. Daarnaast werd er door de gemeente een investering gedaan zodat medewerkers van Arbeidsvoorziening Noord Nederland gedetacheerd konden worden bij de gemeente. Ook subsidies zijn voor veel gemeenten een belangrijke prikkel om een jongerenloket te (kunnen) realiseren. Rotterdam bijvoorbeeld, verkrijgt in 2004 een subsidie van InAxis om de automatisering binnen de ketensamenwerking verder gestalte te geven. Dordrecht heeft eveneens een subsidie van InAxis ontvangen. Daarnaast is door de provincie geld verstrekt voor de pilot. De regionalisering naar de Drechtsteden in 2005 tot slot, wordt mogelijk gemaakt door 'Manden Maken'; een subsidie vanuit de Drechtsteden.

Zoals eerder al naar voren is gebracht, kunnen jongerenloketten worden 'gekneed' al naar gelang de wensen en behoeften van de organisatie. We spreken in dit verband van *reinvention*. Bovendien is de kneedbaarheid van de naamgeving van belang (verbale vernieuwing). Zo kiezen de meeste gemeenten voor de naam 'jongerenloket', maar zijn er ook andere benamingen zoals Route 23 (Dordrecht/Drechtsteden) of Jongerenloket Flits (Breda). De loketvorm kan fysiek of virtueel worden opgezet. Ambities, ketenpartners, samenwerking en regie kunnen ook verschillen. Men kan bijvoorbeeld kiezen voor een gestructureerd netwerk overleg (Amsterdam), een regie op stuurgroep niveau (Groningen) of een RMC-functie voor de regio (Schagen e.o.). Visies, doelen en doelgroepen zijn ook locatiegebonden. Zo hebben sommige ketenpartners binnen een keten gemeenschappelijke maar niet uniforme doelstellingen (Schagen e.o.), terwijl anderen meer met een uniforme visie werken (Utrecht Zuidoost). Ook werkt ieder loket vaak met zijn eigen stappenplan; bijvoorbeeld met behulp van klantprofielen (Utrecht Zuidoost) of een jongerenladder (Rotterdam). De verschillen in organisatievorm en dienstverleningsconcept hebben bijvoorbeeld te maken met het al dan niet bezitten van een eigen website en het hanteren van één registratiesysteem of afzonderlijke registratiesystemen. De instrumenten verwijzen naar werkwijzen zoals Work First, jongerenwerkplaatsen, tienermoederprojecten, etc.

Kortom, we zien dat in deze casus comptabiliteit en complexiteit geen doorslaggevende rol hebben gespeeld in de keuze tot adoptie. Veel belangrijker waren het relatieve voordeel van de innovatie, de testbaarheid en de kneedbaarheid van de innovatie en het verzekeren van additionele financiële middelen.

7.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen

Politiek-bestuurlijke overwegingen spelen in deze case een zeer grote rol om tot adoptie over te gaan. De noodzaak om vormen van samenwerking te organiseren ter versterking van de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt wordt bepaald door een zeer snelle stijging van de jeugdwerkeloosheid onder met name de groep van voortijdige schoolverlaters. Een trend die vooral vanaf 2003 zeer duidelijk waarneembaar is. Om niet in de valkuil van de jaren '80 te trappen door een verloren generatie te creëren kwam het thema jeugdwerkeloosheid hoog op de

agenda te staan. De politieke vertaling hiervan komt met name tot uitdrukking in de oprichting van de Taskforce Jeugdwerkeloosheid. Deze aandacht kwam echter niet van de ene op de andere dag uit de lucht vallen. Drie jaren daarvoor (2000) was op Europees niveau al de zogenaamde Lissabon-doelstelling overeengekomen, waarbij het aantal jongeren van 18 tot 25 jaar zonder startkwalificatie in het jaar 2010 met 50% moest zijn gedaald. Een jaar later (2001) trad de RMC-wet in werking die de oprichting van regionale meld- en coördinatiepunten voor vroegtijdig schoolverlaten verplichtte. Ook de invoering van de Wet SUWI in 2002 faciliteerde de komst van het jongerenloket. Kortom, de maatschappelijke en juridische druk was relatief groot, hetgeen ervoor zorgde dat de tijd relatief rijp was voor andere oplossingen.

Voor Rotterdam was met name de Lissabon-doelstelling en het 'Plan van aanpak Jeugdwerkeloosheid' (van de ministeries van OC&W en SZW) een belangrijke legitimatiegrond voor het opzetten van het jongerenloket. Daarnaast concludeert een extern bureau dat de organisaties die werken met en voor voortijdige schoolverlaters en werkloze jongeren, niet voldoende samenwerken. De roep om een jongerenloket wordt luider met als gevolg dat in maart 2004 de gemeenteraad de beleidsnotitie voor integraal jeugdbeleid vaststelt. In het verlengde hiervan geeft het College van B&W opdracht tot het realiseren van een fysiek jongerenloket.

In het openen van deze 'policy windows' hebben makelaars een belangrijke rol gespeeld. De projectleider van het jongerenloket in Groningen (die eind jaren '90 werkzaam is bij de gemeente Leeuwarden), introduceert het Plan van Aanpak van Leeuwarden in Groningen en neemt samen met andere sleutelfiguren initiatieven om een jongerenloket van de grond te krijgen. In Dordrecht heeft de voortrekkersrol van de wethouder van Onderwijs en Sociale Zaken een belangrijke rol gespeeld. Policy entrepreneurs vinden we tot slot ook binnen intermediale organisaties. Een voorbeeld van een intermediaire 'veranderingsagent' is Hans de Boer, de voorzitter van de Taskforce Jeugdwerkloosheid.

7.4.3 Institutionele overwegingen

Institutionele overwegingen die verwijzen naar de behoefte van organisaties om hun legitimiteit veilig te stellen door bepaalde innovaties over te nemen, spelen in deze casus eveneens een rol.

Gedwongen isomorfisme

Het feit dat het 'policy window' op landelijk en gemeentelijk niveau vanaf 2000 vele jaren heeft open gestaan hangt mede samen met een aantal wettelijke en politieke verplichtingen die formele druk hebben gegenereerd; druk die eerder is omschreven als gedwongen isomorfisme. We zien dat in die jaren verschillende soorten van verplichtingen bij elkaar komen. Genoemd werden: de Lissabon-doelstelling (2000), de RMC-wet (2001), de Wet SUWI (2002), de Wet Werk en Bijstand (2004) en de Hoofdlijnennotitie van het kabinet (2003), en het Plan van Aanpak Jeugdwerkeloosheid (Ministeries van SZW en OC&W) waaruit de Taskforce voortvloeit. De Wet Werk en Bijstand maakt tevens duidelijk dat vroegtijdige schoolverlaters die een beroep op bijstand doen, gemeenten op kosten kunnen jagen. Voor Groningen was dit recentelijk de reden om de sluitende aanpak voor jongeren verder te intensiveren. Verder is de nieuwe Leerplichtwet

van belang die in 2007 zal ingaan. Het accent ligt ook hierin vooral op preventie door een vroegtijdige aanpak van schoolverzuim.

Mimetisch isomorfisme

Van mimetisch isomorfisme is sprake wanneer bepaalde innovaties nagebootst worden omdat ze als inspirerend voorbeeld voor anderen dienen waardoor legitimiteit wordt gegarandeerd. Mimetisch isomorfisme heeft in de adoptie van het jongerenloket een belangrijke rol gespeeld. We zien dit met name terug in de rol die adviesbureaus hebben gehad in de ontwikkeling en verspreiding van richtlijnen, handvaten, modellen, systemen, etc. Hierdoor wordt kopiëren – maar dan wel toegespitst op de lokale situatie – vergemakkelijkt. Ook het werken met prijzen of 'best practices' versnelt dit proces, terwijl ook etiketten als 'promissing practice' dit kunnen stimuleren. Het organiseren van werkbezoeken, leerateliers etc. versterkt dit eveneens.

7.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters

In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag in hoeverre organisatiekenmerken van de adoptieorganisaties van invloed zijn geweest op de adoptie.

Omvang

Uit het documentenonderzoek en de interviews kunnen we opmaken dat de adoptie van jongerenloketten samenhangt met de schaalgrootte: voornamelijk grote en middelgrote gemeenten gaan het eerst over tot adoptie. Voor kleinere gemeenten geldt dat ze alleen tot adoptie overgaan als er een mogelijkheid bestaat tot samenwerking met andere gemeenten. Het gaat in dat geval om jongerenloketten op regionale schaal. Denk bijvoorbeeld aan de uitbreiding van Route 23 van Dordrecht naar de Drechtsteden (vijf gemeenten) en jongerenloket Schagen en omstreken (RMC-subregio kop Noord-Holland). Verschillende redenen die te maken hebben met de omvang van de organisatie c.q. omvang van de gemeente worden naar voren gebracht als zijnde relevant voor adoptie.

Eén reden is de kritische massa die een jongerenloket moet hebben. Er moet sprake zijn van een doelgroep die een zekere omvang moet hebben, wil het rendabel zijn om een dusdanige ingrijpende organisatieverandering te kunnen realiseren. Binnen grotere gemeenten is deze omvang veelal eerder aanwezig. Een andere reden is de relatieve onafhankelijkheid van andere organisaties. Rotterdam geeft bijvoorbeeld aan dat een grotere gemeente relatief minder afhankelijk is van andere organisaties in haar omgeving, wanneer zij bijvoorbeeld een beroep wil doen op relevante kennis en ervaring. Grotere gemeenten zijn eerder in staat om deze hulpbronnen te mobiliseren en kunnen hiertoe ook allerlei binnenstedelijke netwerken opzetten. Een ander voordeel van grote gemeenten is dat het relatief eenvoudiger is om de financiële middelen vrij te maken die noodzakelijk zijn om te kunnen experimenteren. Kortom, er is verhoudingsgewijs meer capaciteit beschikbaar om te kunnen experimenteren en om eenmaal geaccepteerde vernieuwingen door te voeren. Daar staat echter tegenover dat grotere organisaties de neiging hebben tot meer bureaucratie en vaak minder slagkrachtig zijn; dit geldt zeker in het geval van Amsterdam en Rotterdam waar het jongerenloket ook nog gerealiseerd

moest worden in het natuurlijke spanningsveld tussen gemeente en deelgemeente. De gemeente Dordrecht had hier veel minder last van. Kijkende naar de doorlooptijd van het begin van het adoptieproces tot en met de implementatiefase, dan nam dit proces in Dordrecht een jaar in beslag, terwijl dit in Amsterdam en Rotterdam gemiddeld twee jaren in beslag nam.

Formele structuur

De structuur van grote steden laat vaak zien dat er sprake is van verkokering tussen overheidsdiensten. Het is juist deze structuur die ervoor gezorgd heeft dat jongeren tussen de wal en het schip vallen en die bijgedragen heeft tot de ernst van de situatie. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij Rotterdam en Groningen.

Innovatiebereidheid

Alle onderzochte gemeenten noemen de open houding van de organisatie van belang voor het adopteren van het jongerenloket. Een cultuur die open staat voor vernieuwing, om te leren van andere ervaringen op andere plekken, maakt het tevens gemakkelijker om innovaties op de politieke agenda te krijgen, waardoor 'policy windows' eerder geopend kunnen worden. In Groningen past het jongerenloket in een innovatiecultuur die vooral in het teken staat van het overbruggen van de kloof tussen burger en bestuur. Hetzelfde geldt voor Dordrecht. Ook Dordrecht geldt in Nederland als een relatief innovatieve gemeente. Tegelijkertijd maakte Rotterdam duidelijk dat met de komst van een nieuw college en de voortvarendheid waarmee dit college haar 'Rotterdamse aanpak' wilde verwezenlijken, er meer ruimte was voor controversiële oplossingen; zeker in het licht van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen waarmee met name ook Rotterdam worstelde.

7.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector

In deze paragraaf wordt besproken in hoeverre bepaalde contextuele factoren een rol hebben gespeeld in de diffusie en adoptie van het jongerenloket. In paragraaf 5.1 zullen we daarom eerst ingaan op de kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk. Hierin worden de onderlinge relaties en de aanwezigheid en rol van intermediairen besproken. In paragraaf 5.2 wordt bekeken in hoeverre de kenmerken van de beleidssector van invloed zijn geweest.

7.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

Onderlinge relaties

Als we kijken naar de onderlinge relaties tussen Leeuwarden, Groningen, de latere adopters en de rol die intermediaire organisaties daarin hebben gespeeld dan vallen een aantal zaken op. Ten eerste zien we dat geografische nabijheid in drie opzichten van belang is geweest. Door de relatief geringe afstand tussen Leeuwarden en Groningen was men in Groningen al vrij snel op de hoogte van de Leeuwardense ervaringen; dit proces werd verder versneld toen een medewerker van de gemeente Leeuwarden in Groningen ging werken. Fysieke nabijheid speelt ook een rol in de adoptie van het jongerenloket door kleinere gemeenten, die zich in de omgeving van een grotere

gemeente bevinden die al over een jongerenloket beschikt. Hierdoor wordt aansluiting gemakkelijker. De regionalisering van het Dordtse loket illustreert dit. Dit proces van regionalisering wordt verder versterkt door de vrij intensieve informele contacten die er bestaan tussen de verschillende RMC's in verschillende gebieden. Een mooi voorbeeld is de verspreiding van de Leeuwardense aanpak naar andere RMC's in Friesland. In die zin heeft het regionale coördinatorenoverleg van het RMC een belangrijke bijdrage geleverd aan de diffusie en adoptie van het jongerenloket.

Formele en informele netwerken spelen niet alleen een rol in relatie tot de participatie van de RMC's in het jongerenloket. Veel van de deelnemende partijen beschikken over relatief goed functionerende netwerken. Deze netwerken zijn vaak gestoeld op het delen van een bepaalde professie en/of het delen en behartigen van specifieke belangen. Daarbij kunnen we denken aan de ROC's, zorginstellingen, sociale diensten, reïntegratiebedrijven maar ook werknemers- en werkgeversorganisaties. Ook op landelijk niveau is een aantal relatienetwerken van belang geweest. Zo is er sprake van een landelijk coördinatorenoverleg RMC's. Zoals al eerder is gemeld, hebben in deze onderlinge relaties diverse intermediairs een belangrijke rol gespeeld in de codificatie en uitwisseling van relevante kennis en ervaring.

Vertrouwen en homogeniteit

Het feit dat alle adopterende organisaties grotendeels dezelfde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hadden op het terrein van de aanpak van vroegtijdige schoolverlaters en door het feit dat men kon refereren aan een min of meer gemeenschappelijke problematiek (homogeniteit), zorgde ervoor dat er sprake was van vertrouwen. Dit versterkte de bereidheid om van elkaar te leren. Tegelijkertijd gold echter wel dat het vertrouwen op lokaal niveau tussen de aan een loket deelnemende partijen cruciaal was voor het welslagen van het jongerenloket.

Heterogeniteit en wederzijdse afhankelijkheid

Tegelijkertijd is er ook heterogeniteit en wederzijdse afhankelijkheid tussen de deelnemende partijen in een jongerenloket. Immers, gelet op de ernst van de problematiek en de politieke, juridische en maatschappelijke druk om te komen tot meer geïntegreerde aanpakken, weten de betrokken partijen dat ze alleen gezamenlijk tot een effectieve aanpak kunnen komen. Dit heeft er op lokaal niveau voor gezorgd dat de bereidheid om een jongerenloket te adopteren – met inachtneming van allerlei lokale omstandigheden en behoeften – toenam.

7.5.2 Kenmerken van de beleidssector

Een aantal kenmerken van de beleidssector is in ieder geval van invloed geweest op de adoptie van het jongerenloket.

Politisering

Ten eerste is er sprake van een gepolitiseerd thema, hetgeen ervoor gezorgd heeft dat er gedurende vele jaren sprake was van een 'permanent openstaand policy window' (zie voor een overzicht paragraaf x).

Fragmentatie

Ten tweede is er sprake van een gefragmenteerde beleidssector. Juist de fragmentatie en verkokering van het onderwijs heeft ervoor gezorgd dat er lange tijd niet adequaat gereageerd is op het fenomeen van vroegtijdig schoolverlaten. Oplossingen zijn vooral eerst binnen de verschillende kokers gedefinieerd en gezocht - bijvoorbeeld binnen het onderwijs (aanpak spijbelen) en binnen de sociale dienst (scholingstrajecten). Kenmerken van de beleidssector zijn derhalve van invloed geweest op de diffusie en adoptie van het jongerenloket. De institutionele verankering en versnipperde aanpak van vroegtijdig schoolverlaten was juist een reden voor het ontstaan en de verspreiding van het jongerenloket. Een andere factor die aan deze fragmentatie heeft bijgedragen was de mate van decentralisatie van de beleidsterreinen waarop het jongerenloket zich bewoog. Het speelde zich overwegend op gemeentelijk niveau af, alhoewel daarbij verschillende soorten van organisaties met uiteenlopende vrijheidsgraden betrokken waren. Ook de betrokkenheid van zowel publieke als private organisaties in de aanpak van het probleem droeg bij aan een relatief hoge mate van fragmentatie. Deze fragmentatie speelde in de adoptie geen doorslaggevende rol van betekenis, gelet op het belang dat de betrokken partijen toekenden aan een gemeenschappelijke aanpak.

Professionalisering

Tenslotte is van belang te wijzen op de mate van professionalisering van de beleidsterreinen waarop het thema van vroegtijdig schoolverlaten zich beweegt. In feite gaat het daarbij om relatief sterke professionele organisaties, die vanuit hun professie overtuigd zijn van een integrale benadering. Hierdoor stonden ze ook open stonden voor nieuwe aanpakken.

7.6 Goodness of fit

Voor de groeiende populariteit van het jongerenloket kunnen verschillende redenen worden gegeven; redenen die iets zeggen over de mate waarin er sprake is van een 'goodness of fit' tussen de diffusie-organisaties en de adopterende organisaties, waarbij met name intermediaire organisaties een belangrijke rol hebben gespeeld. Denk daarbij onder meer aan de Taskforce Jeugdwerkeloosheid en een aantal commerciële organisaties. Zij hebben vooral gezorgd voor de codificatie van relevante kennis, de verdere professionalisering en verspreiding van deze kennis. Dit vergemakkelijkte het adoptieproces. Echter, de belangrijkste factoren die de diffusie en adoptie van het jongerenloket hebben gestimuleerd verwijzen ten eerste naar een aantal functionele en instrumentele overwegingen.

De meest relevante functionele overwegingen hebben vooral betrekking op het feit dat het jongerenloket het voordeel heeft dat het een 'open concept' is dat zich gemakkelijk laat vertalen naar een specifieke lokale situatie, en de daarin heersende behoeften en wensen (reinvention). Dit verklaart ook de grote mate van variëteit aan jongerenloketten. Bovendien was het een innovatie die gemakkelijk getest kon worden en die recht deed aan het belang van een 'lokale' bottom-up benadering. In het merendeel van de gevallen is daarom ook gestart met een pilot. Een ander

voordeel was dat voor het jongerenloket, vanwege de politieke druk, relatief gemakkelijk additionele middelen vrijgemaakt konden worden dan wel subsidies konden worden verkregen.

Ten tweede spelen ook politiek-bestuurlijke, juridische en maatschappelijke overwegingen een belangrijke rol in de adoptie van het jongerenloket. Er is jarenlang sprake geweest van een 'permanent openstaand policy window', hetgeen tevens een verklaring is voor het evolutionaire karakter van de innovatie. Het probleem van vroegtijdig schoolverlaten, mede in relatie tot de massale groei van de jeugdwerkloosheid, heeft er in het begin van deze eeuwteeling voor gezorgd dat er sprake was van permanente politieke druk – zowel op lokaal, nationaal als internationaal niveau. In het creëren van deze druk hebben intermediairs gegaan met de invoering van nieuwe wet- en regelgeving. Vanuit institutioneel perspectief is er dan ook sprake van gedwongen isomorfisme.

Het interessante van deze casus is dat bovenstaande factoren weliswaar hebben bijgedragen aan de succesvolle verspreiding van het jongerenloket maar dat het risico bestaat dat het jongerenloket aan zijn eigen succes ten ondergaat. De verdere professionalisering van het concept heeft ertoe geleid dat steeds meer blauwdrukken, richtlijnen, standaarden en modellen ter beschikking komen, hetgeen in potentie de mate van testbaarheid en reinvention kan ondermijnen. Een tweede risico is dat de overweldigende politieke aandacht voor het jongerenloket als mogelijke oplossing voor een versnipperde aanpak van het vroegtijdig schoolverlaten, steeds meer wordt gezien als een beleidsmatige oplossing die vanwege haar landelijke 'populariteit' per definitie moet worden nagevolgd (mimetisch isomorfisme).

8 De Brede School

8.1 Inleiding

In deze case staat de ontwikkeling van de Brede School in Nederland centraal. Deze innovatie hebben we vooral gedefinieerd als een conceptuele innovatie, omdat de Idee van de school zoals wij die doorgaans kennen en definiëren, fundamenteel werd uitgedaagd. Kenmerkend voor 'brede scholen' is dat in het verlengde van de normale schooldag (en steeds vaker ook binnen het gebouw van de school) andere activiteiten worden aangeboden. De eerste brede scholen zijn rond 1995 in Nederland gerealiseerd, waarna de ontwikkeling ervan in ons land een grote vlucht heeft genomen. Momenteel zijn er in Nederland zo'n 600 brede scholen te vinden. In deze casebeschrijving worden achtereenvolgens de innovatie en het globale verloop van het diffusie- en adoptieproces, de factoren die hierin een rol hebben gespeeld en de goodness of fit voor de adopters beschreven.

8.2 Beschrijving van de case

8.2.1 Beschrijving van de innovatie

De brede school is een samenwerkingsverband tussen partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. Het eerste en hoofddoel van deze samenwerking is in de meeste gevallen gericht op de ontwikkelingskansen van kinderen. Vanwege de diversiteit in samenwerkingspartners en de mogelijke invulling van de relaties, zijn er echter meerdere doelstellingen te formuleren en te behalen met dit concept. In die zin is het een 'open concept'. Onderwijs- en welzijnsinstellingen zijn over het algemeen de vaste participanten. Andere mogelijke partners kunnen kinderopvanginstellingen, peuterspeelzalen, sportverenigingen, culturele instellingen, bibliotheken etc. zijn. Het innovatieve van de brede school was destijds de samenwerking tussen een onderwijsinstelling en andere partijen, die er voorheen in het geheel niet was. In later ontwikkelde brede scholen is daarnaast vaak sprake van een toenemende samenwerking tussen verschillende schoolbesturen, hetgeen voorheen eveneens haast ondenkbaar was.

8.2.2 Beschrijving van het diffusie- en adoptiepatroon

Het concept van de brede school is niet in Nederland bedacht. In Zweden, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten wordt al sinds begin jaren '80 met dit concept geëxperimenteerd. Halverwege de jaren '90 werden de eerste nieuwe scholen in Nederland geopend: in Rotterdam en in Groningen. Pas later werden deze 'brede scholen' genoemd. De Rotterdamse en Groningse initiatieven bouwden voort op twee zogenaamde intensieve 4-jarige trajecten 'verlengde schooldag' die

werden geïnitieerd vanuit het ministerie van VWS. Deze trajecten liepen van '92 t/m '96 (gericht op het basisonderwijs) en van '97 t/m '01 (gericht op voortgezet onderwijs). Vanaf '93/'94 zijn ze ondergebracht bij het NIZW (Nationaal Instituut voor Zorg en Welzijn). Vanuit deze hoedanigheid heeft het NIZW contacten gelegd met Groningen en Rotterdam. Vanaf 1996 heeft het NIZW intensief contact gehad met Groningen en Rotterdam. Gelet op het enthousiasme dat op landelijke congressen naar voren kwam, is vervolgens een landelijk netwerk 'brede school' opgestart (met onder andere verschillende onderwijsadviesorganisaties). Tot 2000 vonden op steeds meer plaatsen in Nederland experimenten plaats, vaak onder andere namen zoals forumscholen, magneetscholen, buurtscholen, bedrijfstijdscholen, open wijk scholen of onderwijskansenscholen.

Na deze pioniersperiode hebben de ministeries OC&W en VWS in 2000 hun actieve steun toegezegd in de notitie 'Brede-Blik-Brede Scholen', die tevens is aangeboden aan de Tweede Kamer. Later is de Stuurgroep Brede Scholen opgericht waarin ook de ministeries van SZW en VROM en de VNG waren vertegenwoordigd. Deze stuurgroep heeft de ontwikkelingen gevolgd en deze onder andere aan de hand van jaarberichten (in samenwerking met onderzoeksbureaus) in kaart gebracht. Op de door de stuurgroep gefinancierde site www.bredeschool.nl is verder onder andere een handboek, een folder kwaliteitscriteria brede school, Informatie over jaarlijkse congressen etc. te vinden. De betreffende stuurgroep bestaat thans niet meer. Er is een 'afstemmingsoverleg 0-12' voor in de plaats gekomen.

In de periode 2000-2005 heeft de brede school een grote vlucht genomen. In veel Nederlandse wijken en buurten lijkt ze thans te zijn uitgegroeid tot een basisvoorziening. Eind 2003 was het aantal brede scholen vanaf het eerste initiatief uitgegroeid tot zo'n 500 en eind 2005 waren dit er 600 (het totaal aantal basisscholen in Nederland ligt rond de 7000). Dit betekent dat op dit moment 289 van de in totaal 467 gemeenten brede scholen ontwikkelen of hebben ontwikkeld (zie ook tabel x).

	<i>Gemeenten met brede scholen in ontwikkeling</i>	<i>Gemeenten met voornemen tot ontwikkeling brede school</i>	<i>Gemeenten zonder ontwikkeling brede school</i>
2001	168	163	135
2002	247	116	102
2003	252	112	102
2005	289	79	98
<i>Totaal aantal gemeenten in Nederland: 467</i>			
<i>Totaal aantal basisscholen in Nederland: ca. 7000</i>			

Tabel x Ontwikkeling brede scholen in Nederlandse gemeenten vanaf 2001 (gebaseerd op cijfers uit het "Jaarbericht 2005. Brede Scholen in Nederland", Oberon 2005)

Voor dit onderzoek is gesproken met de initiatiefnemers van de brede school Rotterdam die samen met Groningen de eerste aanbodorganisatie was, met vertegenwoordigers van de brede school

Gouda - een van de vroege adopters - en de brede school Zoetermeer, een wat latere adopter. Daarnaast is gebruik gemaakt van de informatie die te vinden is op de websites www.bredeschoolnizw.nl en www.bredeschool.nl. Ook is gesproken met het Expertisecentrum Brede school van het NIZW, eigenaar van de eerstgenoemde website en de voormalig landelijk projectleider Brede School bij het Ministerie van OC&W. Beide organisaties (OC&W en NIZW) hebben in meer of mindere mate een intermediaire rol gespeeld bij de ontwikkeling en verspreiding van de brede school. Er is in deze case niet gesproken met een non-adopter. Gelet op de grote mate van populariteit van de brede school en de breedheid van het begrip zijn echt bewuste non-adopters moeilijk te vinden.

Hieronder worden bovengenoemde partijen en hun rol in de ontwikkeling van de brede school kort toegelicht.

Brede School Rotterdam (aanbodorganisatie)

Het belangrijkste motief om met het concept brede school te starten waren zorgen omtrent de ontwikkelingskansen van kinderen. Het zogenaamde achterstandsbeleid bood daartoe een kader. Een concrete aanleiding hiervoor was de reeds bestaande samenwerking op dit terrein tussen een aantal scholen die daardoor steeds meer gingen functioneren als een spin in het web. Deze ontwikkelingen hebben in de periode '93/'94 geleid tot een aantal bijeenkomsten met vijf schooldirecteuren, die actief in de wijk (waaronder Delfshaven) bezig waren. In deze bijeenkomsten zijn de eerste ideeën omtrent de realisatie van het brede school concept ontstaan, die later zijn verwoord in het document: 'it takes a whole village to raise a child'. Uitgangspunt was dat datgene wat niet meer vanzelfsprekend is, moet worden georganiseerd (hieraan vooraf liepen al een aantal trajecten omtrent de verlengde schooldag, waardoor al op rijksniveau - het ministerie van VWS - aandacht bestond voor wijzigingen en vernieuwingen in het onderwijs).

Twee momenten waren daarbij voor de Rotterdam van groot belang. Vanuit de rijksoverheid kwam - medio jaren '90 onder het derde kabinet Lubbers en het eerste kabinet Kok - ten behoeve van sociale vernieuwing en grootstedelijke beleidsvraagstukken extra geld beschikbaar. In diezelfde periode ontstond een grote behoefte aan meer integraliteit in het lokale preventieve jeugd beleid; een ontwikkeling die eveneens rond '94/'95 op de landelijke en lokale politieke agenda kwam. Beide ontwikkelingen maakten het mogelijk om de idee van de brede school te lanceren. Hierdoor ontstond een 'window of opportunity'.

Brede School Gouda (vroege adopter)

De belangrijkste aanleiding voor de ontwikkeling van de brede school in Gouda was de problematiek omtrent achterstandskinderen die na schooltijd veelal op het schoolplein 'bleven hangen'. De verhalen die 'de ronde deden' over de scholen in Groningen en Rotterdam en een inspirerend verhaal op een conferentie over de brede school in Rotterdam, hebben de aanzet gegeven om de oplossing voor het achterstandsbeleid in het concept van de brede school te gaan zoeken. Een ander motief was de wens van de gemeente om meer samenwerking tussen de schoolbesturen op gang te brengen. Er is toen een beleidsdocument opgesteld dat aan het college van B&W is voorgelegd. De toenmalige wethouder is toen vrij snel achter het idee gaan staan met als resultaat dat relatief snel een projectleider werd aangesteld en dat gelden beschikbaar werden

gesteld voor een eerste pilot. Dit werd een succes en in 2000 was de eerste brede school in Gouda een feit. Omdat Gouda een relatief vroege adopter was, is de wijze waarop de gemeente invulling heeft gegeven aan de brede school met name gebaseerd op haar eigen ideeën. Er is wel gebruik gemaakt van de beschikbare informatie, maar informatie als handboeken, jaarberichten, video's en CD-ROMs waren er toen nog niet (de landelijke stuurgroep brede school bestond bijvoorbeeld nog niet). Voor het opzetten van andere brede scholen, die later van start zijn gegaan, is wel gebruik gemaakt van de inmiddels beschikbaar gekomen informatie, terwijl ook de reeds opgedane ervaringen in Gouda ter beschikking zijn gesteld. Zo was de gemeente Gouda een van de gemeenten, wier ervaringen zijn opgetekend in een door de VNG uitgebrachte video over de brede school.

Brede School Zoetermeer (late adopter)

De projectleider brede school in Zoetermeer was al vroeg bekend met de zogenaamde vensterscholen in Groningen, waaraan zij destijds vanwege haar betrokkenheid bij het sportbeleid in de gemeente Zoetermeer, een bezoek bracht. Toch heeft het daarna nog enige tijd geduurd voordat de ontwikkeling van dit concept in Zoetermeer werd overwogen. De aanleiding om de al bestaande ideeën daadwerkelijk te realiseren had te maken met de uitbreidingsperiode van de kinderopvang ('97-'02), waarvoor in drie fases vanuit het ministerie VWS extra geld beschikbaar kwam. Daarbij werd nadrukkelijk aangegeven dat deze gelden ook kon worden gebruikt om samenwerkingsverbanden te realiseren. Er is toen samenwerking gerealiseerd tussen organisaties die sportieve activiteiten aanboden en de plaatselijke kinderopvang en in een later stadium tussen de kinderopvangorganisatie en een school ('97/'98). Deze eerste pilot strandde echter, vanwege een te grote afhankelijkheid van het initiatief van een aantal individuen (er was geen 'back-up' en toen de direct betrokkenen hun activiteiten in dit initiatief niet konden voortzetten, is het gestopt). Toch was de opgedane kennis van groot belang voor een nieuwe pilot, waarbij in de - voor Zoetermeerse begrippen - achterstandswijk Palenstein met subsidie van de provincie daadwerkelijk de eerste brede school in Zoetermeer is gerealiseerd. Gedurende de ontwikkeling van deze pilot is de gemeente ook bij andere gemeenten gaan kijken (Rotterdam, Gouda, Utrecht, Eindhoven) en heeft zij deelgenomen aan vanuit de provincie georganiseerde bijeenkomsten.

Expertisecentrum Brede School/NIZW (intermediair)

Vanaf '93/'94 houdt het expertisecentrum Brede School zich na een eerdere aanloop met de trajecten op het terrein van de zogenaamde 'verlengde schooldag' bezig met de ontwikkeling van de brede school in Nederland. In deze rol heeft het centrum zich gedurende de periode 1994-2005 bezig gehouden met enerzijds het organiseren van congressen, het opzetten van een landelijk netwerk, het verzamelen, verspreiden en verrijken van kennis en anderzijds het entameren van nieuwe initiatieven en ontwikkelingen m.b.t. het concept brede school. Dit laatste valt sinds kort niet meer onder haar taken. In de beginperiode van de ontwikkeling van de brede school is onder andere intensief contact geweest met Rotterdam en Groningen. Later ook met andere gemeenten. Verder heeft het centrum een coördinerende rol gehad in een landelijk netwerk van partners zoals CPS (Onderwijsontwikkeling en Advies), APS (Algemeen Pedagogisch Studiecentrum), KPC Groep (Landelijke adviesorganisatie voor onderwijs en opleiding) en Forum (Instituut voor multiculturele ontwikkeling). Tezamen vormden zij voorheen het Transferpunt Brede School. Veel van hun

informatie en activiteiten zijn toegankelijk via de (inmiddels vernieuwde) website www.bredeschoolnizw.nl.

Landelijke stuurgroep Brede School (intermediair)

Zoals in de vorige paragraaf al kort is toegelicht, is naar aanleiding van de notitie 'Brede-Blik-Brede Scholen' de landelijke stuurgroep brede scholen opgericht, waarin verschillende departementen en de VNG¹¹ deelnamen. Het initiatief hiervoor lag met name bij het ministerie van OC&W. De stuurgroep hield zich met name bezig met het toegankelijk maken van beschikbare informatie via de website www.bredeschool.nl (waaronder een handboek Brede School 0-12, een folder Kwaliteitscriteria Brede School, verwijzingen naar rapporten en relevante documenten, informatie over congressen en andere bijeenkomsten, etc.). Daarnaast werden jaarlijks in opdracht van de stuurgroep de ontwikkelingen omtrent de brede school in Nederland in kaart gebracht in een zogenaamd 'Jaarbericht', dat eveneens op de website werd gezet.

8.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie

In deze paragraaf wordt in kaart gebracht op welke wijze de factoren 'diffusiestrategie' en 'ondernemerschap' een rol hebben gespeeld in de diffusie van het concept van de brede school.

Diffusiestrategie

Er is door Rotterdam aanvankelijk geen bewuste diffusiestrategie ontwikkeld. De ontwikkeling van de brede school was primair gericht op de Rotterdamse situatie en de eigen achterstandsproblematiek. Op dat moment had men niet de intentie om het concept bewust elders in het land te introduceren. Door haar inspanningen werd Rotterdam echter wel regelmatig benaderd om op landelijke congressen de opgedane kennis en ervaring met andere te delen; congressen die vaak georganiseerd werden door het NIZW en landelijke professionele instellingen op het gebied van onderwijs. Hierdoor raakte het Rotterdamse concept van de brede school steeds bekender, hetgeen andere gemeenten verleide om informatie en kennis in Rotterdam te halen. Rotterdam heeft hier altijd voor open gestaan en heeft er vervolgens ook tijd en energie voor vrij gemaakt. De facto was er gaandeweg sprake van een passieve diffusiestrategie die vooral reagerend van aard was op verzoeken van elders.

In dezelfde periode dat Rotterdam startte met de brede school ontwikkeling, ontstonden in Groningen de vergelijkbare Vensterscholen. Tussen Rotterdam en Groningen is eveneens veel kennis en informatie uitgewisseld. De contacten waren frequent en goed. Beide gemeenten traden ook gezamenlijk op bij bijeenkomsten. Groningen en Rotterdam hadden overigens wel een andere insteek - in Groningen speelde bijvoorbeeld in het concept van de vensterscholen ook de fysieke locatie een belangrijke rol (het gezamenlijk gebruiken van gebouwen).

¹¹ De VNG ondersteunt vanuit haar project Lokaal Jeugdbeleid gemeenten in hun regie- en beleidsontwikkende rol ten aanzien van brede scholen.

Behalve de gemeente Rotterdam (en Groningen), heeft ook het Expertisecentrum Brede School een deel van de activiteiten van een aanbodorganisatie voor zijn rekening genomen, daar waar het gaat om het verspreiden van relevante kennis. Deze ervaringen lagen bovendien in het verlengde van reeds eerder opgedane ervaringen in het kader van de zogenaamde 'verlengde schooldag'; een traject dat vaak genoemd wordt als een van de voorlopers van de brede school. Dit leidde al snel tot de oprichting van een Transferpunt Brede School. Ook speelde het centrum als coördinatiepunt een belangrijke rol in het landelijk netwerk omtrent de brede schoolontwikkeling. Het centrum heeft als taak het vergaren, verspreiden en verrijken van informatie, kennis en ervaring en tot voor kort ook het entameren van nieuwe ontwikkelingen en initiatieven omtrent de brede school. In deze zin heeft het een actieve diffusiestrategie gevolgd, waarin bewust het contact met gemeenten die hetzij al ervaring hadden opgedaan (codificatie van kennis), hetzij overwogen te starten met de brede school, werd opgezocht.

Ook het ministerie van OC&W heeft aanvankelijk zelf, en later vanuit de Stuurgroep Brede School een intermediaire rol gespeeld. Rond 1998 is de voormalig projectleider Brede School Rotterdam bij het ministerie van OC&W als landelijke projectleider aangesteld. In dit landelijke project werden drie doelstellingen nagestreefd: het scheppen van randvoorwaarden, het verzamelen en vervolgens weer toegankelijk maken van de in Nederland opgedane kennis en ervaringen en het vrij maken van middelen. Aanvankelijk is men heel bewust, ook nog vanuit het gedachtegoed van Rotterdam, bezig geweest met het codificeren en beschikbaar maken van de informatie en ervaringen van onderop (scholen en andere partijen). Dit gebeurde met behulp van Internet. Daarnaast werden ook fysieke netwerken opgestart, bijvoorbeeld aan de hand van een reeks dialogen, waarover vervolgens op de website werd gerapporteerd. Later werd vanuit dit landelijke project de reeds eerder behandelde Stuurgroep Brede School opgericht, waarin behalve OC&W ook de ministeries van VWS, SZW, VROM en de VNG zitting hadden. In deze periode groeide het aantal brede scholen in Nederland relatief snel en kwam er ook steeds meer informatie van 'bovenaf' beschikbaar (bijvoorbeeld een handboek). De nadruk kwam in deze periode steeds minder te liggen op het 'zichzelf laten uitvinden' en meer op het vanuit de gemeenten realiseren van zoveel mogelijk brede scholen. Dit is terug te zien in de informatie die op de website van de (overigens intussen opgeheven) stuurgroep is te vinden.

Ondernemersschap

Hoewel Rotterdam een passieve diffusiestrategie voerde, was de gemeente zeker bereid tot actieve kennisdeling. Er was sprake van een zeer open houding. Zoals hierboven al werd aangegeven ging Rotterdam in op uitnodigingen van anderen om haar kennis door middel van presentaties en deelname aan bijeenkomsten te delen. De toenmalige projectleider heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Zij trad naar buiten op en stak indien gevraagd tijd en energie in het vertellen van haar verhaal. Zo bleek bijvoorbeeld uit het gesprek met de gemeente Gouda dat haar verhaal over de brede school op een conferentie, de aanzet was om de mogelijkheden van dit concept voor de problematiek in Gouda te bekijken. Haar kennis, tijd en netwerk hebben zowel in de periode als projectleider in Rotterdam als in de periode als landelijk projectleider binnen het Ministerie van OC&W een belangrijke rol gespeeld.

8.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie

Er is voor deze case gesproken met een vroege en een late adopter, omdat uit de beschrijving van het diffusieproces blijkt dat er gedurende de ontwikkeling van de brede school, nieuwe motieven en andere aanleidingen zijn gekomen. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens gekeken naar functionele, politiek-bestuurlijke en institutionele overwegingen die een rol hebben gespeeld in de adoptiebeslissing van beide gemeenten. Tevens wordt gekeken naar de invloed van de organisatiekenmerken van de adopterende organisaties.

8.4.1 Functionele overwegingen

Verschillende functionele overwegingen hebben in de adoptie van het concept van de brede school een rol gespeeld.

Het *relatieve voordeel* van het 'brede school'-concept is volgens beide adoptie-organisaties groot. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat het een open c.q. containerbegrip is dat in staat is de grote mate van variëteit in het jeugdbeleid te omvatten. Aanvankelijk stond het brede school concept in het teken van het zogenaamde achterstandsbeleid, hetgeen voor de gemeenten Gouda en Zoetermeer (en ook de meerderheid van de overige gemeenten die de brede school hebben ingevoerd) een belangrijke drijfveer was. Gaandeweg zijn hieraan andere motieven toegevoegd zoals opvang, zorg en welzijn, multifunctionele bouw, etc. (Rotterdam heeft dit bijvoorbeeld onlangs verwoord in een aantal perspectieven op de brede school. Genoemd worden het achterstandsperspectief, zorgperspectief, pedagogisch perspectief, economisch perspectief en het infrastructuraal perspectief). Mede vanwege deze diversiteit is er voor gemeenten altijd wel 'iets te halen' uit het concept dat bij de eigen situatie past. Hierdoor is het een aantrekkelijk concept.

De *comptabiliteit* van het concept met bestaande praktijken was zowel in Gouda als in Zoetermeer niet zo hoog. Voor beide gemeenten is de brede school een ingrijpende verandering geweest, die eigenlijk niet bij de indeling en werkwijze van de gemeente past. De brede school is een integraal concept, terwijl de gemeente nog tamelijk verkokerd is georganiseerd en werkt. Dit geldt ook voor andere gemeenten in Nederland. Deze verkokering is tevens het gevolg van de verkokering op departementaal niveau (met name tussen OC&W, VWS en SZW). Bijvoorbeeld door de indeling van landelijke geldstromen die veelal vanuit een enkel ministerie komen en daarmee de al bestaande verkokering versterken. Het werken met een integraal concept als de brede school op lokaal niveau zorgt dan ook voor additionele afstemmingsproblemen op departementaal niveau.

Naast deze lage comptabiliteit kent de brede school een hoge *complexiteit*, omdat er meerdere partijen bij betrokken zijn, die voorheen niet met elkaar samenwerkten. Indien de Brede School vanuit het veld wordt opgebouwd, hoeft dit niet direct een probleem te zijn. Het was immers de inhoud van het probleem dat ervoor zorgde dat er een gemeenschappelijk belang ontstond. Zo bleek bijvoorbeeld in Rotterdam dat een aantal scholen zichzelf al hadden gepositioneerd als een

'spin in het web' en de samenwerking deels spontaan van de grond kwam. In Gouda is het concept eveneens vanuit het veld vormgegeven.

De ontwikkeling van de brede school lijkt na de pioniersperiode van 1995-2000, waarin het concept brede school met name vanuit de behoefte van het veld werd geïnitieerd en gestuurd, echter steeds meer een beleidsmatige activiteit te worden. Meer en meer gemeenten zien wel iets in het steeds bekender wordende concept (wellicht kan intussen zelfs worden gesproken van een 'hype') en gaan hier vervolgens vanuit een beleidsbehoefte, in plaats van een behoefte uit het veld, mee aan de slag. Deze insteek vergroot zowel het effect van de lage complexiteit als van de hoge complexiteit. Dit was onder andere terug te zien in de gemeente Zoetermeer, waar de gemeente er voor heeft gekozen op aanbodgerichte wijze – dus vanuit het beleid - de brede school te introduceren. Hier duurde het veel langer voor er daadwerkelijk iets van de grond kwam, dan bijvoorbeeld in Gouda.

Zowel in Gouda en Zoetermeer als ook in veel andere gemeenten is de ontwikkeling van de brede school gestart is met een pilot, waarvoor extra gelden ter beschikking werden gesteld. Deze pilotopzet, maakt de innovatie tot op zekere hoogte 'testbaar'. Toch moet deze testbaarheid van de brede school niet te ruim worden opgevat, omdat men hier te maken heeft met het onderwijs, de opvang en de ontwikkeling van (in de meeste gevallen) jonge kinderen en daar kan maar tot op zekere hoogte mee worden 'geëxperimenteerd'. Het treffen van bepaalde voorzieningen die na een eventueel mislukte pilot weer zouden moeten worden gestopt, kan betrokken kinderen en hun ouders tot op zekere hoogte ook schaden.

De *zichtbaarheid* van de toegevoegde waarde van een brede school kan nogal verschillen en is deels direct en deels indirect (pas na enige tijd). Zo zal in het geval van de doelstelling van de ontwikkelingskansen van kinderen vergroten, pas na enige tijd (jaren) blijken of dit ook daadwerkelijk gelukt is. Kosten kunnen in sommige gevallen vrij direct zichtbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld in het geval van gezamenlijk/multifunctioneel gebruik van een gebouw. Indien de verschillende betrokken samenwerkingspartijen fysiek bij elkaar gaan zitten, zal een gebouw ook na schooltijd worden gebruikt. Deze vorm van samenwerking is duidelijk zichtbaar. Samenwerking tussen verschillende partijen betekent ook een vorm van schaalvergroting, waarbij behalve de fysieke locatie ook andere zaken centraal geregeld kunnen worden. Omdat de ontwikkeling van de brede school al enige tijd aan de gang is, zijn er voor huidige en toekomstige adopters intussen voldoende concrete voorbeelden beschikbaar, om de eigen situatie aan te kunnen spiegelen.

Reinvention is een belangrijke factor in de ontwikkeling en verspreiding van de brede school. Rotterdam geeft als eerste initiator zelfs aan dat iedere brede school 'zichzelf zou moeten uitvinden'. Op basis van behoeften uit het veld moeten samenwerkingsverbanden ontstaan. Op deze manier zal er minder weerstand zijn bij beoogde betrokken partijen en zal het concept altijd aansluiten bij de ervaren problematiek. De openheid van het concept maakt dit mogelijk. Het bevat zoveel verschillende elementen dat er voor iedere gemeente wel 'iets te halen' valt. Thans zien we echter een omslag die het belang van 'reinvention' kan ondergraven. Doordat het concept van de brede school vooral een beleidsmatig concept is geworden, bestaat het risico dat dit als

een blauwdruk voor de gewenste vorm van samenwerking wordt gezien. Dit blijkt in de praktijk veel moeilijker te werken, mede door de hoge mate van complexiteit en de lage mate van comptabiliteit van het concept. Hierdoor zou juist het succes van het concept (sommigen spreken van een 'hype') verdere succesvolle implementatie in de weg kunnen staan.

Kosten tenslotte spelen een belangrijke rol, maar zijn in de onderzochte gemeenten niet een belemmering geweest voor de introductie van het concept van de brede school. Reden daarvoor was dat voor pilots veelal een beroep kon worden gedaan op additionele financiering: soms vanuit gemeentegelden, soms dankzij landelijke geldstromen (bijvoorbeeld t.b.v. de kinderopvang), en soms door een beroep te doen op provinciale subsidieregelingen.

8.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen

De eerste brede scholen in Rotterdam en Groningen zijn ontstaan vanuit een behoefte aan samenwerking in het veld om de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten; een doelstelling die ook in andere gemeenten een belangrijke rol speelde. Deze initiatieven vielen deels samen met de door VWS landelijk opgezette trajecten op het terrein van de 'verlengde schooldag'. Wanneer we kijken naar relevante politiek-bestuurlijke overwegingen die het concept van de 'brede school' een duwtje in de rug hebben gegeven, dan blijken de volgende overwegingen een rol te hebben gespeeld. Ten eerste gaat het om een aantal landelijke beleidsmatige ontwikkelingen die ervoor gezorgd hebben dat het 'policy window' op dit terrein gedurende de laatste tien jaren voortdurend open hebben gestaan. Medio jaren '90 speelden vooral het sociale vernieuwingsbeleid, het grootstedenbeleid en het programma lokaal preventief jeugdbeleid een rol. Daarnaast was er in de beginperiode van de brede school ontwikkeling sprake van een nieuwe kans voor het jeugd- en welzijnswerk dat immers gedurende twee decennia onderwerp was geweest van forse lokale bezuinigingen. Tevens zien we dat het open karakter van het concept ervoor zorgt dat het concept zich ook na het millennium mag verheugen op veel politieke en beleidsmatige steun. Het dient meerdere beleidsdoelstellingen. Na 2000 zien we een steeds luider wordende roep om integraal jeugdbeleid (hierin spelen ook een aantal incidenten in het bredere jeugdbeleid een rol); een roep die vaak gekoppeld is aan de behoefte aan meer veiligheid. De brede school als integraal concept dat aanvankelijk primair gericht was op jeugd in achterstandswijken paste hier heel goed in. Heel recentelijk zien we dat het kabinet Balkenende II het concept ook gebruikt om plannen te initiëren voor nieuwe vormen van opvang, zowel in relatie tot kleuterscholen als in relatie tot voor- en naschoolse opvang. Tenslotte zien we dat ook lokale omstandigheden een rol spelen in het openen van het 'policy window'. In Zoetermeer waren dit onder meer problemen in de wijk Palenstein. In Gouda worstelde men met op schoolpleinen achterblijvende en rondhangende jongeren, die op den duur overlast veroorzaakten.

Zowel in Gouda als in Zoetermeer waren er ook een aantal (lokale) policy entrepreneurs die een belangrijk aandeel hebben gehad in het daadwerkelijk realiseren van de brede school. In Gouda was er zowel in de lijn als in de politiek (wethouder) grote steun voor het initiatief van de latere projectleider. In Zoetermeer was de steun vanuit de gemeenteraad groot. Zoals al eerder

aangegeven is de brede school aanvankelijk ook tamelijk top-down ingevoerd. Om dit voor elkaar te krijgen, is gebruik gemaakt van een aantal brede school coördinatoren die de taak hadden de beoogde samenwerkingspartners samen te brengen.

8.4.3 Institutionele overwegingen

De brede school is intussen een alom bekend concept dat in bijna tweederde van de Nederlandse gemeenten is of wordt vormgegeven. Dit zegt iets over de legitimiteit van het concept. De ontwikkeling van brede scholen lijkt daardoor steeds meer een ontwikkeling te zijn, waaraan niet te ontkomen valt en die vroeger of later gevolgd zal moeten worden. Wisselende maatschappelijke ontwikkelingen spelen hierin telkens een rol, bijvoorbeeld recentelijk de discussie omtrent de verantwoordelijkheid van scholen ten aanzien van opvang buiten reguliere schooltijden. Het feit dat het concept multi-interpretabel is als mogelijke oplossing voor verschillende soorten van problemen of beleidsopgaven versterkt dit proces. Vanuit dit oogpunt kan worden verondersteld dat er in de huidige situatie sprake is van een bepaalde mate van gedwongen isomorfisme. Er is sprake van informele druk om het concept te adopteren.

Daarnaast is er nu ook sprake van mimetisch isomorfisme waarin kopieergedrag een belangrijke rol speelt. Vanuit het rijk werd gedurende de afgelopen jaren relatief veel aandacht besteed aan de ontwikkelingen rondom de brede school en zijn de ervaringen en opgedane kennis intussen verwerkt in handboeken en ander informatiemateriaal die gemeenten een eind op weg kunnen helpen. Hierdoor ontstaat er ook een soort gedeeld basisidee over wat een brede school zou moeten zijn, dat gemeenten bewust of onbewust als uitgangspunt nemen. Tegelijkertijd zorgt het open karakter van het concept ervoor dat er voldoende mogelijkheden zijn voor reinvention.

8.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters

De organisatiekenmerken van de adopters kunnen van invloed zijn op de wijze waarop de adoptie is verlopen. In deze casus spelen de volgende factoren een rol.

Omvang

Gouda en Zoetermeer zijn met hun respectievelijk ca. 72.000 en ca. 116.000 inwoners middelgrote gemeenten. Door Rotterdam werd aangegeven dat de omvang van de gemeente een voordeel is geweest voor de ontwikkeling van de brede school. Er is hierdoor meer mogelijk, er zijn meer aanleidingen te vinden en de benodigde kritieke massa van schooldirecteuren is gemakkelijker te bereiken. Gouda en Zoetermeer hebben hun middelgrote omvang niet als voor- of nadeel aangewezen. Uit de gesprekken bleek echter wel dat de lokale omvang van de problematiek bepalend was voor de keuze voor adoptie. Of zoals Zoetermeer het zelf aangaf: 'onze achterstandswijk Palenstein zal door de vier grote steden niet als achterstandswijk worden gezien', terwijl dit voor Zoetermeer wel het geval was.

Formele structuur

De formele structuur van de gemeenten Gouda en Zoetermeer is vrij mechanisch met een strakke, vaste indeling van taken en (beleids-)onderwerpen. De verkokering van de organisatie om op een integrale manier om te gaan met achterstandsproblemen op het snijvlak van onderwijs, opvang, zorg en welzijn waren een belangrijke reden om het concept van de brede school te omarmen, terwijl dit tegelijkertijd ook voor problemen zorgde. In Zoetermeer leidde dit binnen de gemeente tot een proces van 'duwen en trekken'.

Ondernemerschap

In Zoetermeer heeft het tamelijk lang geduurd voordat de eerste brede school daadwerkelijk werd gerealiseerd. Dit lag niet aan de inzet en energie van de gemeente zelf om deze innovatie te realiseren, maar onder andere aan de betrokken schoolbesturen, die bang waren hun eigen identiteit te verliezen in een dergelijk concept. Een andere hobbel was de al eerder genoemde verkokerde structuur van de (gemeentelijke) organisatie. Hierdoor verliep het proces erg moeizaam en is er door de gemeente veel tijd en energie in gestoken en uiteindelijk ook - tegen de eigen filosofie in - aanbodgericht gehandeld om toch die brede school van de grond te krijgen. Het 'geloof' van de gemeente (en de gemeenteraad) heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Daarnaast zijn er door de gemeente een aantal brede school coördinatoren ingezet met een enorme persoonlijke betrokkenheid en inzet. De integrale visie en oriëntatie van de projectleider was een derde factor die heeft bijgedragen aan het (alsnog) slagen van de realisatie van de brede school in Zoetermeer.

In Gouda was er niet alleen veel steun vanuit de lijn voor de ontwikkeling van de brede school, maar waren de schooldirecties zelf ook intensief betrokken bij de opzet en hebben zij bijvoorbeeld ook zelf het initiatief genomen hun (gezamenlijke) uitgangspunten op papier te zetten. De eerste brede school is in deze gemeente ook relatief snel gerealiseerd (tussen het eerste idee en de daadwerkelijke realisatie zat zo'n anderhalf jaar).

In Gouda en Zoetermeer stond men wel open voor ideeën van buitenaf. Zeker in het geval van Gouda heeft dit een rol gespeeld, aangezien er in deze beginperiode nog niet zo veel informatie beschikbaar was. Kortom, men durfde toch het experiment aan. Zoetermeer was al langere tijd met het concept bezig, maar ging pas relatief laat echt aan de slag. Toen was er intussen wel heel veel informatie beschikbaar waar men gebruik van kon maken. Toch was er ook in Zoetermeer sprake van een bepaalde 'durf', aangezien de betrokken partijen de invoering van de brede school aanvankelijk niet zagen zitten. Toch heeft de gemeenteraad zich hard gemaakt voor het concept en is de start van de invoering uiteindelijk min of meer 'afgedwongen'.

8.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector

8.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

In deze paragraaf wordt aangegeven in hoeverre de relaties tussen de aanbodorganisatie, de adoptieorganisaties en (mogelijk) intermediaire organisaties van invloed zijn geweest op de diffusie en adoptie van de brede school.

Homogeniteit

Een van de belangrijkste factoren die bijgedragen heeft aan de verspreiding van het brede school concept was het feit dat veel gemeenten te maken hadden met een vergelijkbare problematiek (ook al verschoven de beleidsdoelstellingen in de loop der tijd) ten aanzien van de ontwikkelingskansen van jongeren. Er was dus sprake van een zekere mate van homogeniteit. Deze homogeniteit werd versterkt door het feit dat deze gemeenten ook worstelen met een integrale aanpak van het jeugdbeleid ten gevolge van de sterk verkokerde gemeentelijke organisatie en een gebrekkige samenwerking tussen allerlei soorten maatschappelijke en onderwijsorganisaties. Ook hierin leken ze op elkaar; ook al verschilde de problematiek in aard en omvang per gemeente.

Openheid en vertrouwen

De Nederlandse gemeenten vormen omtrent het concept brede school een relatiernetwerk met elkaar. Deels afhankelijk van de betrokken personen (mede bepalend voor wie bij wie komt kijken, wie met wie goed bekend is) komen gemeenten bij elkaar kijken om van elkaar te leren. Geografische afstand hoeft daarbij niet altijd een rol te spelen. Zo is Zoetermeer zowel in Rotterdam als in Eindhoven gaan kijken. In dit relatiernetwerk is er volgens de geïnterviewde betrokkenen sprake van grote openheid en goed onderling vertrouwen. Hoewel de verschillen tussen gemeenten groot kunnen zijn (omvang, cultuur, problematiek, geografische kenmerken), was er zowel veel bereidheid tot als vraag naar kennisdeling.

Ook de intermediaire organisaties als het expertisecentrum Brede School en de latere landelijke stuurgroep brede school maken deel uit van dit netwerk. Beide vervullen een rol in het beschikbaar stellen van kennis, informatie en ervaring. Bij de instelling van de stuurgroep was er even sprake van concurrentiegevoelens tussen beide organisaties, de stuurgroep leek hetzelfde te willen/gaan doen als het expertisecentrum, terwijl dit centrum al jaren deze rol vervulde. Dit speelde echter alleen bij de opstart van de stuurgroep. Beiden hebben een eigen rol gehad in het diffusieproces.

Relaties met en tussen schoolbesturen

Binnen de verschillende gemeenten bestond/bestaat het relatiernetwerk uit de gemeente en de bij de brede school (beoogde) betrokken partijen. Omdat in het concept brede school, het onderwijs redelijk centraal staat, speelden de relaties met en tussen schoolbesturen een belangrijke rol. In Gouda was de relatie tussen zowel de gemeente en schoolbesturen als tussen de schoolbesturen onderling goed. De schoolbesturen hebben zelf een grote rol gekregen in de vormgeving van het

concept in Gouda en hebben deze rol in onderlinge samenwerking opgepakt. In Zoetermeer lagen de verhoudingen iets anders. Behalve dat hier de regie bij de gemeente lag en de scholen aanvankelijk iets 'opgedrongen' kregen, was er met name in het begin sprake van onderlinge argwaan. Er waren discussies over taken en verantwoordelijkheden. Daarbij hechtten de schoolbesturen veel waarde aan hun eigen (school)identiteit en waren ze aanvankelijk bang deze te verliezen in de nauwe samenwerking.

8.5.2 Kenmerken van de beleidssector

In deze paragraaf worden de kenmerken van de beleidssector die van invloed zijn geweest op de diffusie en adoptie van de brede school behandeld.

Fragmentatie en verkokering

De brede school is alleen maar te begrijpen vanuit het feit dat de aard van de problematiek waarmee veel jeugdigen worstelen – en die zich beweegt op het raakvlak van onderwijs met zorg, opvang en welzijn – haaks staat op het gefragmenteerde en verkokerde karakter van de beleidssectoren die hierop betrekking hebben. Kortom, de fragmentatie van het jeugd- en onderwijsbeleid en later het welzijns- en opvangbeleid heeft ervoor gezorgd dat het concept van de brede school zich relatief snel kon verspreiden en als een gezaghebbende oplossing werd gepercipieerd.

Politisering

Verder gaat het om een relatief gepolitiseerd beleidsterrein. Dit is onder meer af te lezen aan de verschillende en opeenvolgende beleidsprogramma's – variërend van sociale vernieuwing tot en met integraal jeugdbeleid – waarbinnen het concept van de brede school paste. Dit droeg bij dat zowel lokaal als nationaal het 'policy window' voortdurend openstond voor initiatieven zoals de brede school.

8.6 Goodness of fit

Succesvolle diffusie en adoptie van innovaties is een proces waarin sprake is van een leerproces tussen organisaties die bepaalde kennis en informatie over een innovatie aanbieden en andere organisaties die hiervan gebruik willen maken in hun overwegingen om tot adoptie over te gaan.

De belangrijkste factor die heeft bijgedragen tot een 'goodness of fit' met betrekking tot de conceptuele innovatie die de brede school heet, was het open karakter van het concept. Dit bood de mogelijkheid het concept zo te kneden (reinvention) dat het paste bij de lokale problematiek en de lokale ambities. Dit had ook allerlei politiek-bestuurlijke voordelen. Daarnaast werd vooral gewerkt met pilots, waardoor er ruimte was voor testen. Tegelijkertijd bood dit ruimte om de 'brede school' vanaf onderop vorm en inhoud te geven, al naar gelang de lokale problematiek en de inbreng van lokale partners. Hierdoor ontstond ook lokaal een leerproces, waarin gekeken werd

of inzichten en ervaringen die elders waren opgedaan concreet van toepassing zouden kunnen zijn op de lokale, specifieke situatie.

Verder heeft een rol gespeeld dat vanaf het begin van de ontwikkeling van de brede school er communicatie tussen de meest betrokken partijen (zowel tussen de 'uitvinders' Groningen en Rotterdam als tussen hen en mogelijke adopters) heeft plaatsgevonden. Informatie is structureel uitgewisseld, terwijl tevens gewerkt is aan de opbouw van kennis die vervolgens gericht kon worden verspreid. In de beginperiode heeft het NIZW hierin een grote rol gespeeld. Mede vanwege hun inspanningen zijn de eerste ervaringen die in Rotterdam en Groningen werden opgedaan verzameld en breed verspreid. Later heeft ook het ministerie van OC&W en de stuurgroep brede school bijgedragen aan de documentatie, codificatie en verspreiding van kennis omtrent de brede school. Gesteld kan worden dat er een *landelijk leerproces* heeft plaatsgevonden, dat grotendeels toegankelijk is gemaakt voor iedere willekeurige gemeente, school of een van de andere mogelijke partijen in het brede school concept. Behalve dat adopters op deze wijze handvatten kregen aangereikt om het concept voor hun eigen situatie vorm te geven, is hiermee ook aandacht gegeven aan een meer integrale aanpak van de problematiek op het gebied van jeugd en onderwijs. Hierdoor is het door de jaren heen voor gemeenten steeds 'gewoner' geworden om verschillende zaken aan elkaar te koppelen en bewegingen van samenwerking (die aanvankelijk met name uit het veld zelf kwamen) te herkennen, begrijpen en te kunnen ondersteunen. Aan dit landelijke leerproces zit overigens ook een keerzijde. De afgelopen jaren is er sprake van een verdere professionalisering en standaardisering van de aanpak en opzet van brede scholen. Ogenschijnlijk biedt dit meer mogelijkheden tot kopiëren. Daar staat echter tegenover dat het concept van de 'brede school' in toenemende mate als een beleidsmatig concept wordt gezien, hetgeen op gespannen voet staat met een eerder beschreven sterk punt van het concept, namelijk de mogelijkheid tot reinvention.

Het beschikbaar stellen van subsidies voor de start van pilotprojecten in gemeenten (bijvoorbeeld vanuit de provincie), met daarbij de verplichting deel te nemen aan bijeenkomsten met de verschillende aan het subsidieprogramma deelnemende gemeenten, heeft eveneens bijgedragen aan het 'zich eigen kunnen maken' van het concept. Hierin speelde niet alleen de informatie-uitwisseling een rol, maar ook de mogelijkheid het concept 'uit te proberen' en om te vormen tot iets wat bij de betreffende gemeente en betrokken partijen past.

De relatief grote ruimte voor reinvention en het hieraan gekoppelde te behalen voordeel, de reeds gemakkelijk toegankelijke beschikbare informatie, kennis en ervaringen en de mogelijkheden die gemeenten hebben om in contact te komen met hetzij ervaringsdeskundigen (andere gemeenten) hetzij andere deskundigen (bijvoorbeeld het expertisecentrum), alsook de 'gewenning' aan een meer integrale aanpak van jeugd- en onderwijsbeleid maakt de 'goodness of fit' van de brede school voor een gemeente groot. Of zoals de geïnterviewden het aangaven: 'je kunt er eigenlijk niet niet voor kiezen'. De legitimiteit van het concept is daarom groot te noemen. Er is kennelijk geen ontkomen aan.

Tevens kan worden gesteld dat het politiek-bestuurlijke en maatschappelijk klimaat van het begin af aan gunstig is geweest voor deze ontwikkeling. Dat dit gunstige klimaat over zo'n lange periode

(meer dan een decennium) heeft kunnen blijven bestaan, heeft te maken met de breedheid van het begrip en de variëteit aan doelstellingen (op verschillende beleidsterreinen), die met het concept kunnen worden nagestreefd. Het 'policy window' stond eigenlijk permanent open.

Tot slot laat deze casus nog een paar interessante punten zien die mogelijkwijs van betekenis zijn voor de later te formuleren aanbevelingen. Ten eerste zien we in deze casus dat er sprake is van innovaties die min of meer tegelijkertijd zijn ontstaan, namelijk in Groningen en Rotterdam, die daarbij bovendien van elkaar geleerd hebben. Ten tweede kan het concept van de brede school worden gezien als een voorbeeld van een evolutionair innovatieproces. Aanvankelijk is het idee onder een andere vlag gestart, namelijk in het kader van de 'verlengde schooldag', terwijl het gedurende de afgelopen tien jaar - al naar gelang de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen dit vereisten - zich voortdurend heeft weten aan te passen aan en meegegroeid is met zijn tijd. Dit zegt iets over het adaptieve vermogen van het concept.

9 Diffusie en adoptie in de praktijk: casevergelijking, conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt van de zes cases die we in de vorige hoofdstukken uitgebreid hebben bestudeerd en geanalyseerd. In deze casevergelijking zetten we de resultaten op een rij aan de hand van de in het theoretisch kader geïdentificeerde factoren die het diffusie- en adoptieproces van innovaties beïnvloeden. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. De resultaten van de cases op de verschillende factoren worden kort beschreven en vergeleken en vervolgens in tabellen samengevat. Op grond hiervan worden een aantal conclusies getrokken. Op basis van deze conclusies worden vervolgens aanbevelingen gedaan. Alvorens in te gaan op de betreffende factoren willen we eerst kort aandacht schenken aan de aard van de innovaties die we hebben bestudeerd, omdat de aard van een innovatie van invloed is op de diffusie en adoptie (paragraaf 10.2). Daarna kijken we achtereenvolgens naar de factoren die van invloed zijn geweest op het diffusieproces (paragraaf 10.3), de factoren die van invloed zijn geweest op het adoptieproces (paragraaf 10.4), de invloed van de kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk en de kenmerken van de beleidssector (paragraaf 10.5) en tot slot naar de goodness of fit (paragraaf 10.6).

9.2 Aard van de innovaties

In hoofdstuk 2 hebben we een onderscheid gemaakt tussen verschillende typen van innovaties in de publieke sector. Vervolgens is in hoofdstuk 3 aangegeven dat bij de selectie van de cases combinaties van deze typen zijn gemaakt. SMS-alert is bijvoorbeeld gedefinieerd als een combinatie van een technologische innovatie en een productinnovatie, terwijl het jongerenloket werd gedefinieerd als een combinatie van een procesinnovatie en een organisatorische innovatie. Hoewel de cases in dit opzicht dus van elkaar verschillen, blijkt bij nadere bestudering dat de innovaties ook een belangrijk kenmerk gemeenschappelijk hebben: ze moeten begrepen worden in relatie tot de noodzaak om beter samen te (kunnen) werken (zie bijvoorbeeld de Aanpak Harde Kern Jeugd, het Jongerenloket, de Brede School en het Veiligheidshuis) (zie ook EIM & IOO, 2004: 1). Dit betekent dat, zeker in het openbaar bestuur, innovaties vooral begrepen moeten worden in het licht van 'verbroken verbindingen' en 'verbindend vermogen'. Verkokering en versnippering – welke kenmerkend zijn voor veel problemen in de publieke sector – blijken een belangrijke aanleiding te zijn voor innovatie. Tegelijkertijd is het verbindende karakter van veel innovaties belangrijk voor de adoptie ervan.

Daarnaast zien we dat er in een aantal cases sprake is van co-evolutie van innovaties: bepaalde innovaties ontstaan min of meer tegelijkertijd, ook al worden andere accenten gelegd. Voorbeelden hiervan zijn de Amsterdamse en Utrechtse initiatieven ten aanzien van de harde aanpak van jeugd en veelplegers en de sterk op elkaar lijkende Rotterdamse Brede School en

Groningse Vensterscholen. Dit roept voor het diffusie- en adoptieproces een interessante vraag op. Waarom zijn bepaalde innovaties succesvol in hun verspreiding en anderen niet? Deels is dit afhankelijk van de scores op de factoren die in de volgende paragrafen worden besproken. Toch roept dit voor een intermediaire organisatie of kenniscentrum dat tot taak heeft innovaties te stimuleren en kennis en ervaring te verspreiden een interessante vraag op. Richten wij onze aandacht op één plek of stimuleren we de codificatie en verspreiding van de ervaringen op meerdere plekken? Van de ene kant is het belangrijk om te streven naar een variëteit van leerervaringen, maar wat betekent dit als de ter beschikking staande middelen ter ondersteuning hiervan beperkt zijn? Dit is een vraag die zeker voor kenniscentra van belang is.

Verder zien we dat een aantal innovaties voortbouwen op oudere ervaringen. Er is dus sprake van een evolutionaire ontwikkeling van innovaties. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de ROC-chipkaart in relatie tot eerdere ervaringen met de studentenchipkaart, de Brede School in relatie tot experimenten op het terrein van de 'verlengde schooldag' en het Veiligheidshuis in relatie tot het eerdere project Justitie-in-de-Buurt. Dit onderstreept overigens het belang van een goede codificatie van kennis en ervaringen bij deze projecten.

Een laatste observatie is dat er in een aantal gevallen twee verschillende soorten van diffusie- en adoptieprocessen zijn. Ten eerste gaat het om een extern diffusieproces, waarbij bijvoorbeeld een school de ROC-chipkaart adopteert in navolging van een andere school of een politieregio SMS-alert adopteert in navolging van een andere regio. Ten tweede is er een Intern diffusie- en adoptieproces dat vooral speelt bij gedecentraliseerde en grootschalige organisaties. Binnen de politieregio Midden- en West-Brabant is het bijvoorbeeld een uitdaging om de Tilburgse toepassing van SMS-alert te verspreiden naar andere gebieden binnen deze regio. In veel gevallen gaat het daarbij om een opschalingsproces.

9.3 Factoren die van invloed zijn op diffusie

In deze paragraaf worden de zes onderzochte cases vergeleken op de factoren die van invloed zijn op de diffusie van innovaties. De diffusie van een innovatie wordt beïnvloed door de mate waarin de organisatie die de innovatie heeft bedacht actief bijdraagt aan de feitelijke verspreiding van de (kennis over de) innovatie. Overigens kunnen ook andere organisaties hierbij een (bemiddelende c.q. intermediaire) rol vervullen, zoals kennisinstituten of eerste adopters. In hoofdstuk 2 werden drie factoren onderscheiden die van invloed zijn op de diffusie van een innovatie: 1) de aanwezigheid en invulling van een op overdracht van kennis en ervaring gerichte diffusiestrategie; 2) ondernemerschap dat gericht is op het uitdragen van de toegevoegde waarde van een innovatie; en 3) de beschikbaarheid van ambassadeurs die door hun sterke persoonlijke betrokkenheid het belang van de innovatie voor het voetlicht brengen. In tabel x is weergegeven hoe de zes onderzochte cases scoren op deze factoren.

Diffusiestrategie

Uit tabel x volgt dat er in een aantal van de onderzochte cases – de Aanpak Harde Kern Jeugd, de Brede School en het Jongerenloket – geen expliciete diffusiestrategie is gehanteerd door de organisatie die de innovatie heeft bedacht. Bij deze organisaties was echter wel sprake van een

bereidheid om kennis te delen, wanneer daartoe verzoeken van elders kwamen. Op dat moment vond er in veel gevallen een eerste codificatie van kennis plaats (bijvoorbeeld omdat een presentatie gemaakt moest worden). Een reden waarom er geen specifieke strategie ontwikkeld was om zowel bestaande kennis te codificeren als deze vervolgens te verspreiden (ook al was daar vraag naar), was dat hiervoor geen mensen en middelen beschikbaar waren. Als er al aan diffusie wordt gedaan, dan is dat op ad hoc basis en reactief. Verder is van belang dat het ontwikkelen van een diffusiestrategie niet alleen het aanbieden van Informatie, brochures, richtlijnen, best practices, etc. betekent, maar dat organisaties die mogelijkweliks belangstelling voor een innovatie hebben ook daadwerkelijk in staat zijn om te leren over de innovatie. Dit vraagt om de ontwikkeling van een diffusiestrategie waarin communicatie centraal staat. Mooie voorbeelden daarvan treffen we aan bij het Jongerenloket en de ROC-chipkaart, waar respectievelijk gewerkt wordt met leeratellers en gebruikersbijeenkomsten.

Overigens geldt dat naarmate een innovatie meer belangstelling krijgt, de behoefte om de externe communicatie te stroomlijnen en te professionaliseren toeneemt. De toekenning van een prijs (bijvoorbeeld bij het Jongerenloket) of media-aandacht kunnen daartoe een extra stimulans bieden. Andere cases, zoals de ROC-chipkaart, SMS-Alert en het Veiligheidshuis, laten wel zien dat er sprake was van een doelbewuste en systematische codificatie- en diffusiestrategie, hetgeen het diffusieproces versnelde. Soms zien we echter dat bepaalde intermediaire organisaties deze rol overnemen. Dit is duidelijk het geval geweest bij de Brede School en het Jongerenloket. In veel gevallen leidt dit tot een verdere professionalisering van het diffusieproces. Interessant is ook dat in sommige cases, zeker in het geval van de Aanpak Harde Kern Jeugd, het feitelijke diffusieproces ter hand is genomen door een van de eerste adopters. Tenslotte zien we dat naarmate er meer private partijen een rol krijgen in de codificatie, professionalisering en uitwerking van de opgedane ervaringen, het diffusieproces eveneens professioneler wordt en wordt versneld. In dat geval doen commerciële belangen hun werk. Hiervan is in ieder geval sprake geweest in de cases ROC-chipkaart, SMS-alert en Jongerenloket. Overigens zijn dit wel cases waarin met name technologie een belangrijke rol speelt. In een enkel geval, namelijk SMS-alert, is aan de subsidiëring van het project (door het ministerie van Binnenlandse Zaken) de verplichting verbonden een actieve diffusiestrategie te ontwikkelen.

Ondernemerschap en ambassadeurs

In de meeste cases zien we dat ondernemerschap (leiderschap) van invloed is geweest op de diffusie van de innovatie. Dit is bijvoorbeeld duidelijk te zien bij de verspreiding van de Utrechtse ketenkalender (de Utrechtse aanpak van veelplegers). Vaak hangt dit samen met het kunnen beschikken over ambassadeurs, die namens de organisatie of namens een intermediaire organisatie deuren openen en het belang en de toegevoegde waarde van een innovatie voor het voetlicht brengen, zodat een innovatie aandacht krijgt. Bij de Aanpak Harde Kern Jeugd werd deze rol bijvoorbeeld vervuld door burgemeester Cohen, bij de Utrechtse Ketenkalender door (toenmalig) korpschef Vogelenzang en bij het Jongerenloket door de voorzitter van de Taskforce Jeugdwerkeloosheid. Deze ambassadeurs kunnen overigens in verschillende domeinen werken. Zo is burgemeester Cohen een voorbeeld van een bestuurlijke ambassadeur, terwijl de projectleider van de Brede School Rotterdam (die later ook landelijk projectleider werd) een voorbeeld van een ambassadeur die in het professionele domein opereert.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande overwegingen ten aanzien van de factoren die van invloed zijn op de diffusie van innovaties kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

- o Onderken het belang van een effectieve, systematische en pro-actieve codificatiestrategie van kennis en ervaringen, de professionalisering ervan en de diffusie van deze kennis en ervaringen;
- o Schenk in de diffusiestrategie niet alleen aandacht aan het overdragen van informatie (zenden, informeren), maar zorg ervoor dat potentiële adopters (kunnen) leren over een innovatie in het licht van hun eigen situatie. Dit betekent dat in de diffusiestrategie expliciet aandacht moet zijn voor het organiseren van een leerproces door middel van communiceren en uitproberen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gebruik van ateliers;
- o Faciliteer de ontwikkeling hiervan door hiervoor bijvoorbeeld additionele middelen ter beschikking te stellen;
- o Richt je in de ontwikkeling van diffusiestrategieën niet alleen op de organisaties waar de innovaties zijn ontstaan, maar ook op de 'early adopters'. Zij kunnen vaak een zeer belangrijke rol spelen in de verspreiding van relevante kennis;
- o Werk met het toekennen van innovatieprijzen, want dit dwingt tot codificatie en verspreiding van kennis ten gevolge van de toegenomen (media)belangstelling (en faciliteer dit met mensen en middelen);
- o Werk zo nodig met intermediaire organisaties (zoals kenniscentra of branche-organisaties), omdat deze vanuit hun taakopdracht een versterking kunnen geven aan de professionalisering van het diffusieproces; ook omdat zij hiervoor mensen en middelen ter beschikking hebben;
- o Verbindt aan de subsidiëring van innovaties de verplichting een actieve diffusiestrategie te ontwikkelen en stel hiervoor middelen ter beschikking;
- o Versterk de persoonlijke component in de diffusie van innovaties door met bestuurlijke en professionele ambassadeurs te werken die in verschillende domeinen opereren en dus ook verschillende groepen van belangstellenden aanspreken.

	Aanpak Harde Kern Jeugd	Brede School	ROC-chipkaart	SMS-alert	Veiligheids-huis	Jongeren-loket
Diffusie-strategie	Bereidheid tot kennisdeling; Geen actieve diffusiestrategie; Early adopter (Utrecht) nam rol van aanbodorganisatie over; Mediabelangstelling voor early adopter zorgt voor versnelling diffusie	Rotterdam en Groningen geen actieve diffusiestrategie; Wel onderlinge kennisuitwisseling; Bereid tot reactieve kennisdeling; Intermediairen actieve rol in codificatie, professionalisering en verspreiding van kennis	Codificatie van kennis; Actieve diffusiestrategie van aanbodorganisatie die kenniscentrum is; Technologieleverancier speelt rol als intermediair in actieve diffusie	Codificatie van kennis; Actieve diffusiestrategie; Bereidheid tot kennisdeling; Technologieleverancier (en early adopter) spelen rol in (actieve) diffusie; Belang interne én externe diffusiestrategie; Veel mediabelangstelling; Subsidiëring BZK gekoppeld aan opzetten actieve diffusiestrategie (landelijk voorbeeldproject)	Codificatie van kennis; Actieve diffusiestrategie; Bereidheid tot kennisdeling; Rapport commissie Fijnaut als catalysator; Veel publiciteit n.a.v. nominatie voor Athena-award; Ministerie van Justitie speelt (beperkte) rol bij diffusie	Bereidheid tot kennisdeling; Geen actieve diffusiestrategie van innovator
Ondernemerschap			Actieve rol van medewerkers en bestuursleden van kenniscentrum die ook bij de ROC werkzaam c.q. betrokken zijn;	Ruimte voor experimenteren binnen organisatie en afdeling Projectenbureau; Johan Cloinprijs voor innovaties in korps		Projectleider Groningen (eerste adopter) nam kennis uit Leeuwarden mee; Codificatie, uitwerking, professionalisering en verspreiding

2806206

			Technogieleveranciers	MWB		van kennis door intermediairen en ambassadeurs: Taskforce Jeugdwerkeloosheid, RadarAdvies en Capgemini; Financiële steun door intermediair InAxis
Ambassadeurs	Burgemeester gaf landelijke bekendheid; In Utrecht korpschef en innovator	Projectleider Rotterdam werd landelijk projectleider	Dubbellidmaatschap van (bestuur) kenniscentrum en medewerker/manager zijn in ROC's; Technogieleveranciers	Intern: bedenker zelf Extern: korpschef en projectleider	Ketenbeheerder Veiligheidshuis, Fijnaut, diverse politici en CDA-kamerlid Rietkerk	Taskforce Jeugdwerkeloosheid en met name hun voorzitter; Commerciële partijen

Tabel x Casevergelijking: factoren die van invloed zijn op diffusie

9.4 Factoren die van invloed zijn op adoptie

In deze paragraaf worden de zes onderzochte cases vergeleken op de factoren die van invloed zijn op de adoptie van innovaties. De verspreiding van innovaties is niet alleen afhankelijk van een aantal 'push' factoren, maar ook van een aantal 'pull' factoren. In hoofdstuk 2 hebben we een onderscheid gemaakt tussen drie typen overwegingen die een rol kunnen spelen bij de adoptiebeslissing van een organisatie: 1) functionele overwegingen, die verwijzen naar de (gepercipieerde) functionele of instrumentele kenmerken van een innovatie; 2) politiek-bestuurlijke overwegingen, die vooral in het teken staan van de vraag of een innovatie een oplossing is voor een maatschappelijk en/of politiek-bestuurlijk probleem en of de tijd rijp is voor die oplossing; en 3) institutionele overwegingen die vooral betrekking hebben op de vraag of de adoptie van een innovatie bijdraagt aan de externe legitimiteit van een organisatie. Daarnaast zijn een drietal factoren – omvang, (formele) structuur en innovatiebereidheid – die betrekking hebben op de organisatiekenmerken van (potentiële) adopters onderscheiden. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens de invloed van functionele overwegingen (paragraaf 10.4.1), politiek-bestuurlijke overwegingen (paragraaf 10.4.2), institutionele overwegingen (10.4.3) en de organisatiekenmerken van (potentiële) adopters in de zes onderzochte cases vergeleken.

9.4.1 Functionele overwegingen

Ten aanzien van de functionele overwegingen die een rol kunnen spelen bij de adoptie van een innovatie zijn in hoofdstuk 2 de volgende zes factoren onderscheiden: 1) het *relatieve voordeel* dat een innovatie biedt ten opzichte van de bestaande situatie; 2) de *zichtbaarheid* van de toegevoegde waarde van een innovatie; 3) de *complexiteit* van een innovatie; 4) de mate waarin een innovatie bestaande werkprocessen, routines, systemen en referentiekaders fundamenteel uitdaagt (*comptabiliteit*); 5) de mate waarin een innovatie kan worden uitgetest (*testbaarheid*); 6) de mate waarin een innovatie kan worden toegesneden op de specifieke situatie en behoeften van een organisatie (*reinvention*); en 7) de *kosten* die een innovatie met zich meebrengt (kosten-baten-afweging). Tabel x laat zien in welke mate deze zes factoren in de onderzochte cases een rol hebben gespeeld.

De casevergelijking laat zien dat in veel gevallen de complexiteit van de innovatie hoog is en de comptabiliteit van de innovatie laag. Dit zou doorgaans de adoptie van een innovatie kunnen belemmeren. Deze factoren hebben echter in bijna alle cases geen rol van betekenis gespeeld, omdat adopters een groter belang hechten aan met name het relatieve voordeel dat een innovatie biedt – ook in relatie tot politieke en maatschappelijke druk om aan een bepaalde ongewenste situatie een einde te maken - de zichtbaarheid van resultaten, de testbaarheid (bijvoorbeeld door met 'pilots' te werken en een bottom-up benadering te kiezen) en de mate van kneedbaarheid (*reinvention*) van een innovatie. Vooral het relatieve voordeel en de mate van kneedbaarheid zijn daarbij van doorslaggevend belang. Kosten spelen wel een rol, maar het onderzoek laat zien dat naarmate de politieke druk om een bepaald probleem (bijvoorbeeld overlast en criminaliteit van jeugdige veelplegers of jeugdwerkeloosheid door vroegtijdige schoolverlaters) op te lossen groter

is, ook de bereidheid om deze kosten te maken groter is. Er worden dan ook vaak voldoende middelen beschikbaar gesteld (zowel door interne verschuivingen als externe subsidies) om deze kosten te compenseren. Het beschikbaar stellen van gelden door derden vergemakkelijkt daarbij de beslissing tot adoptie over te gaan. Overigens blijkt wel dat de mogelijkheid om additionele middelen te genereren ook samenhangt met de omvang van de organisatie, maar daar komen we in paragraaf 10.4.4 op terug.

Daarnaast willen we nog wat specifiek ingaan op het belang dat gehecht wordt aan de kneedbaarheid (reinvention) van een innovatie. Door de respondenten wordt het belang hiervan meermaals onderstreept. Voor veel van de bestudeerde innovaties geldt dat het relatief open concepten zijn, hetgeen onder andere af te leiden is uit de grote mate van variëteit van bepaalde oplossingen die in de praktijk (soms ook onder verschillende namen) kan worden aangetroffen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Aanpak Harde Kern Jeugd, het Jongerenloket, de Brede School en het Veiligheidshuis. Deze openheid van het concept versterkt de kneedbaarheid waardoor het a) mogelijk is om dit te kneden al naar gelang de specifieke situatie, behoeften en doelgroepen; en b) het een eigen naam te geven, waardoor tegemoet wordt gekomen aan het belang dat kennelijk wordt gehecht aan het voorkomen van het 'not invented here syndrome' (Kruizinga & Schuurman, 2004: 5). Dit geldt zelfs voor een technische innovatie als de ROC-chipkaart. Ook daar is het mogelijk voor scholen om zelf te bepalen welke functies worden toegevoegd aan de kaart. Het belang van kneedbaarheid wordt ook onderstreept door de mogelijkheid die een innovatie biedt om met pilots (experimenten) te werken. Door pilots kunnen namelijk de belangen die gemeoid zijn met de mogelijke invoering van een innovatie een rol krijgen in het proces van het op maat maken van een innovatie. We zien dit bijvoorbeeld bij de Aanpak Harde Kern Jeugd, de eerste verspreidingsgolf van de Brede School en bij het Jongerenloket.

Een andere interessante observatie heeft betrekking op de relatie tussen de kneedbaarheid en de volwassenheid van een concept. Naarmate een concept ouder is - en er daardoor meer kennis en ervaring beschikbaar is - zien we dat er sprake is van een proces van professionalisering dat leidt tot standaardisatie. Deels kan dit het proces van diffusie en adoptie bespoedigen. Immers, men hoeft het wiel niet meer zelf uit te vinden. Hier staat echter tegenover dat dit op gespannen voet kan staan met de noodzakelijk gevoelde behoefte van 'reinvention'. Standaardisatie biedt daar namelijk ogenschijnlijk minder ruimte voor. Dit is heel duidelijk te zien bij het Brede School concept: een inmiddels volwassen concept dat aan een gestage opmars bezig is, maar dat door sommigen in toenemende mate wordt gezien als een nieuwe blauwdruk; een blauwdruk die beleidsmatig steeds meer als de oplossing naar voren wordt geschoven.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

- o Voor de adoptie van een innovatie is het van belang dat duidelijk en zichtbaar wordt gemaakt wat het feitelijke voordeel van de innovatie is;
- o Voor de adoptie van een innovatie is het van belang dat een innovatie een relatief open karakter heeft, waardoor de innovatie kneedbaar en testbaar is. Naarmate een innovatie minder kneedbaar en testbaar is, zal het adoptieproces moeizamer verlopen;

- o Het beschikbaar stellen van extra middelen als tegemoetkoming in de kosten van (de adoptie van) een innovatie kan ertoe leiden dat organisaties eerder een innovatie adopteren;
- o Naarmate de politisering van een beleidsprobleem groter is, is het relatief makkelijker om tegemoetkomingen in de kosten te vinden (zowel intern als extern). Dit betekent dat in de diffusie van een innovatie het politieke en publieke belang van een innovatie nadrukkelijk moet worden verwoord.

	Aanpak Harde Kern Jeugd	Brede School	ROC-chipkaart	SMS-alert	Veiligheids-huis	Jongeren-loket
Relatieve voordeel	Hoog, omdat er geen andere denkbare oplossing was; Met de rug tegen de muur door verkoking	Hoog, want het is een open concept dat op uiteenlopende beleidsdoelstellingen past	Hoog, want het is een open concept; Functies toevoegen al naar gelang eigen doelstellingen en wensen; Bijdrage aan administratieve lastenreductie; Bijdrage aan vraag naar cursorisch onderwijs en ontwikkeling van leerroutes	Hoog, vanwege win-win situatie voor alle betrokken partijen	Hoog, want het is een open concept; Bijdrage aan tegengaan en voorkomen criminaliteit	Hoog, vanwege doorbreken van verkoking en verbeteren van bestaande samenwerking
Zichtbaarheid	Maatschappelijke effecten zichtbaar in criminaliteitscijfers	Maatschappelijke effecten verschillen: soms direct, soms indirect, soms korte termijn; soms lange termijn; Soms zichtbaar in een fysiek gebouw; Beschikbaarheid van veel voorbeelden	Effecten zichtbaar in meten aanwezigheidsplicht	Effecten zichtbaar in criminaliteitscijfers en tevredenheidsmeting burgers en politie; Media-aandacht voor succesvolle opsporing	Effecten zichtbaar in cijfers over recidive, doorlooptijden en schadebemiddeling in jaarverslagen, rapport commissie Fijnaut en media; Successen zichtbaar in evaluaties van eerdere samenwerkingsverbanden	Maatschappelijke effecten zichtbaar door daling van aantal voortijdige schoolverlaters, werkzoekende jongeren en jeugdige uitkeringsgerechtigden; Sommigen fysiek loket; sommigen virtueel loket; Media-aandacht

286208

Comptabiliteit	Laag, want aanpassing bestaande, verkokerde praktijken	Laag, want aanpassing bestaande schoolconcept en praktijken	Wisselend, vanwege: a) Standaard kan zorgen voor incomptabiliteit met bestaande voorzieningen, systemen en processen; b) Comptabiliteit hoog, vanwege eerdere ervaringen met studentenchipkaart; c) Comptabiliteit hoog vanwege nieuwbouw	Redelijk, aanvulling op bestaande processen; Roept wel vragen op over interne politie- organisatie	Wisselend, afhankelijk van aanwezigheid eerdere samenwerkingsver- banden	Laag, want aanpassing bestaande, verkokerde praktijken
Complexiteit	Hoog, vanwege veelheid betrokken partijen, belangen en referentiekaders	Hoog, vanwege . veelheid betrokken partijen, belangen en referentiekaders, maar afhankelijk van gekozen concept	Producttechnologi- sche standaard aanwezig; Complexiteit met name bepaald door functies op kaart	Producttechnologisch relatief eenvoudig, maar organisationeel en bij samenwerking met brandweer en GHOR ingewikkeld	Hoog, vanwege veelheid betrokken partijen, belangen en referentiekaders, maar wel afhankelijk van aanwezigheid eerdere samenwerkingsver- banden	Hoog, vanwege veelheid betrokken partijen, belangen en referentiekaders, maar afhankelijk van gekozen concept
Testbaarheid	Pilot-gedreven	Pilot-gedreven, maar uitgebreid testen lastig door kwetsbare doelgroep	Ervaringen met studentenchipkaart; Gebruikersbjeen- komsten	Pilot-gedreven	Ervaringen met JIB- bureaus en FrontOffices	Pilot-gedreven

90079092

Kosten	Beschikbaarheid financiële middelen geen bezwaar; grotendeels interne financiering	Beschikbaarheid financiële middelen geen bezwaar, vaak gekoppeld aan extra of creatief gebruik van externe subsidies	Kosten sterk gerelateerd aan omvang van de scholen	Kosten vallen mee en mede afhankelijk van omvang korps; Bij bewezen succes spelen kosten geen rol;	Na afschaffing subsidie ministerie van Justitie sterk afhankelijk van bereidheid tot financiële bijdrage van betrokken organisaties; Soms GSB-geld beschikbaar	Beschikbaarheid financiële middelen geen bezwaar; Vaak gekoppeld aan extra gebruik interne gelden en externe subsidies
Reinvention	Toesnijden lokale problematiek en belang van bottom-up benadering	Toesnijden lokale problematiek en belang van bottom-up benadering; Later minder reinvention en overnemen blauwdrukken	Binnen contractueel afgebakend technologisch kader toesnijden door keuze voor specifieke functies en applicaties en koppeling andere toepassingen (tourniquettes)	Binnen contractueel afgebakend technologisch kader toesnijden naar toepassingsfeer; Erkenning intellectueel eigendom Brabant	Toesnijden lokale problematiek en belang van bottom-up benadering	Toesnijden lokale problematiek en belang van bottom-up benadering

Tabel x Casevergelijking: functionele overwegingen die van invloed zijn geweest op adoptie

90079087

9.4.2 Politiek-bestuurlijke overwegingen

Niet alleen functionele overwegingen spelen een rol bij de adoptiebeslissing van een organisatie, maar ook allerlei politiek-bestuurlijke overwegingen. *Politieke en maatschappelijke druk* kunnen ertoe leiden dat bepaalde innovaties op een welwillend oor kunnen rekenen. In het theoretisch kader is dit aangeduid in relatie tot het bestaan van een 'policy window'. Dit 'policy window' kan lokaal bepaald zijn of nationaal; in veel gevallen kunnen ze op beide niveaus bestaan en versterken ze elkaar. Zo zagen we dat landelijke druk de lokale druk om bepaalde oplossingen te adopteren versterkte. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de Aanpak Harde Kern Jeugd, de Brede School en het Jongerenloket. Het voordeel van een dergelijk policy window is dat 1) kosten relatief geen probleem vormen; 2) de complexiteit van de innovatie en de comptabiliteit met bestaande structuren, procedures en systemen niet als relevant worden beschouwd in relatie tot de noodzaak om een bepaalde problematiek op te lossen; en 3) het draagvlak groter is. We zien dit heel duidelijk terug in de cases Brede School, Aanpak Harde Aanpak Jeugd en het Jongerenloket.

In het openen van 'policy windows' kunnen *makelaars* een belangrijke rol spelen. Zij zijn in staat de toegevoegde waarde van een innovatie als oplossing voor een bepaald probleem binnen de (potentieel) adopterende organisatie voor het voetlicht te brengen en eventueel draagvlak te creëren. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de adoptie van het jongerenloket in Groningen, nadat het eerst in Leeuwarden was ontwikkeld en degene die hiervan in Leeuwarden had kennis genomen in Groningen was gaan werken en later projectleider werd.

Soms gebeurt dit door makelaars van buiten (vergelijk de eerdere rol van ambassadeurs), waarbij in het geval van de Taskforce Jeugdwerkeloosheid gewezen kan worden op de rol van de voorzitter. Bij de politie Rotterdam-Rijnmond zien we zelfs dat deze makelaars systematisch zijn georganiseerd binnen het korps, in de figuur van innovatiemakelaars.

Ook hier geldt dat makelaars in verschillende domeinen kunnen opereren en daar bepaalde oplossingen naar voren kunnen schuiven. Bij de adoptie van het Jongerenloket door Groningen speelde politiek-bestuurlijk de wethouder een belangrijke rol, terwijl in het professioneel-ambtelijke domein de latere projectleider een belangrijke rol speelde, omdat deze relevante kennis uit Leeuwarden meebracht. De ROC-chipkaart laat zien dat dubbeldidmaatschappen – facilitair managers van ROC-scholen die ook in het bestuur van het kenniscentrum zitten – van belang kunnen zijn in een makelaarsproces, omdat ze een 'linking pin' realiseren. Ook de 'early adopters' kunnen deze rol van makelaar vervullen, hetgeen bijvoorbeeld het geval is geweest bij de verspreiding en adoptie van de Brede School.

Tenslotte is voor de adoptie van een innovatie de vraag hoe lang een 'policy window' open staat van belang. Soms is er sprake van een zogenaamde '*focussing event*', waardoor de geesten slechts tijdelijk rijp zijn voor een bepaalde oplossing. Opportuniteit is dan belangrijk. Echter, in een aantal cases (bijvoorbeeld de Brede School, het Jongerenloket en het Veiligheidshuis) zien we dat het 'policy window' bijna permanent open bleef staan en dat hiervoor steeds andere politieke, maatschappelijke en juridische redenen zijn aan te geven. Het zijn dusdanig robuuste en open concepten dat ze relatief gemakkelijk aan nieuwe ontwikkelingen kunnen worden gekoppeld.

In tabel x worden de zojuist beschreven bevindingen ten aanzien van de invloed van politiek-bestuurlijke overwegingen bij de zes onderzochte cases samengevat.

Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

- o Draag zorg voor het creëren van een 'sense of urgency'. Door gebruik te maken van de combinatie van zowel lokale als landelijke politieke en maatschappelijke druk wordt de adoptie van innovaties vergemakkelijkt;
- o Naarmate innovaties in overweging worden genomen die een relatief open en robuust karakter hebben, is het gemakkelijker om van verschillende, elkaar opeenvolgende 'policy windows' gebruik te maken;
- o Maak gebruik van en mobiliseer verschillende soorten van makelaars die de geesten rijp kunnen maken en die zowel binnen het politiek-bestuurlijke als het professionele domein van de organisatie opereren;
- o Ontwikkel binnen de organisatie de rol van innovatiemakelaar en zorg dat deze zowel professioneel als politiek-bestuurlijk goed verankerd is. Voorkom een geïsoleerde positie.

	Aanpak Harde Kern Jeugd	Brede School	ROC-chipkaart	SMS-alert	Veiligheids-huis	Jongeren-loket
<i>Policy window</i>	Gunstig politiek klimaat op landelijk en lokaal niveau; Maatschappelijke druk groot; Belang van landelijke incidenten voor integrale aanpak; In Rotterdam collegewisseling na Fortuyn	Gunstig politiek klimaat op landelijk en lokaal niveau, gedurende zeer lange tijd; Breed concept opent steeds nieuwe 'windows'; variërend van achterstandsbeleid tot opvangbeleid	Gunstig politiek klimaat: administratieve lasten, veiligheid; Uitvoering en handhaving wet- en regelgeving; Reorganisaties bij fusie van scholen als lokaal policy window	Gunstig politiek klimaat op landelijk en lokaal niveau: veiligheid en belang innovatie	Gunstig politiek klimaat op landelijk en lokaal niveau: veiligheid en jeugdbeleid	Gunstig politiek klimaat op landelijk en lokaal niveau: hoge jeugdwerkeloosheid begin 2000 en aantal wettelijke verplichtingen (RMC-wet, Lissabon-doelstelling); Landelijke uitstraling van incidenten met jeugd
<i>Makelaars</i>	Belang van regionale driehoek	Vroege adopters vanuit de scholen en maatschappelijke organisaties; Steun vanuit gemeente vanuit achterstandsbeleid; Latere adopters vooral vanuit de gemeente en gemeentelijk beleid	Facilitair managers van de scholen die tevens bestuurslid zijn van het kenniscentrum	Innovatiemakelaars en districtschef binnen regio Rotterdam		Wethouder en de latere projectleider die eerst een andere interne functie hadden

Tabel x Politiek-bestuurlijke overwegingen die een rol hebben gespeeld bij adoptie

90079087

9.4.3 Institutionele overwegingen

Tenslotte spelen ook institutionele overwegingen een rol bij de adoptiebeslissing van een organisatie. Institutionele overwegingen hebben betrekking op de legitimiteit c.q. de gezaghebbendheid van een organisatie. In dit onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen drie typen institutionele van overwegingen: 1) van *gedwongen isomorfisme* is sprake wanneer een organisatie haar legitimiteit wil verzekeren door zich te conformeren aan formele druk (bijvoorbeeld wet- en regelgeving) of informele druk (zie bijvoorbeeld de cases Jongerenloket en Brede School waar sprake is van een landelijke voorbeeldwerking: "je kunt er niet meer omheen"); 2) van *nabootsend isomorfisme* is sprake wanneer een organisatie legitimiteit verwerft door innovaties te kopiëren van andere organisaties (waarbij eventueel een eigen 'couleur locale' aan de innovatie wordt gegeven). Dit proces wordt gefaciliteerd door de aanwezigheid van richtlijnen, handleidingen, standaarden, etc.; 3) bij *normatief isomorfisme* verwerft een organisatie legitimiteit door zich te conformeren aan bepaalde, vaak door de professionele beroepsgroep of door professionele netwerken ingegeven, normen. Tabel x laat zien op welke wijze deze drie typen van institutionele overwegingen een rol hebben gespeeld in de zes onderzochte cases.

De drie typen institutionele overwegingen hebben in alle zes de cases een rol gespeeld; zij het in wisselende mate. Ze geven bovendien een nadere specificatie aan het belang van politieke en maatschappelijke druk die 'policy windows' doet openen. Politieke druk ontstaat vaak doordat bepaalde wettelijke verplichtingen het belang van een Innovatie benadrukken. Dit heeft in bijna alle cases een rol gespeeld, maar zeker bij de ROC-chipkaart, het Jongerenloket en de Aanpak Harde Kern Jeugd. Politieke druk ontstaat ook door de voorbeeldwerking van bepaalde innovaties wier succes niet meer politiek en bestuurlijk te negeren valt. De Brede School is hiervan een mooie illustratie. Het gevolg daarvan is nabootsend en kopiërend gedrag, waardoor een organisatie kan laten zien dat men vooruitstrevend is – zowel ten aanzien van de politiek als ten aanzien van burgers (bijvoorbeeld potentiële klanten). Adoptie door kopieergedrag speelt in bijna alle cases een rol. Soms wordt ook letterlijk gesproken over het 'overnemen' van bepaalde modellen. In de cases SMS-alert en ROC-chipkaart zien we dit heel duidelijk terug. Nabootsend isomorfisme speelt met name een rol bij latere adopters. Politieke en maatschappelijke druk kan er ook voor zorgen dat professionele standaarden en normen aan heroverweging toe zijn. Dit zien we terug bij Aanpak Harde Kern Jeugd; binnen de professie van de politie was de tijd rijp voor een andere oplossing.

Aanbevelingen

Bovenstaande conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

- o De adoptie van innovaties wordt versterkt indien een innovatie direct of indirect kan worden gekoppeld aan formele druk ten gevolge van nieuwe of veranderende wet- en regelgeving. In wet- en regelgeving kan hierop worden geanticipeerd door bijvoorbeeld een verplichte datum voor adoptie of specificaties op te nemen, waarbij van een bepaalde toepassing gebruik gemaakt moet worden. Wet- en regelgeving kan ook worden gebruikt als codificatie van

bepaalde best practices die een landelijk aanvaarde voorbeeldwerking hebben, waardoor verspreiding en adoptie worden afgedwongen (vergelijk de GBA);

- o De adoptie van innovaties wordt versterkt indien de innovatie wordt omarmd door relevante professionele netwerken en beroepsgroepen. Zij kunnen als intermediair of makelaar een belangrijke rol spelen. In een diffusiestrategie dient verankering in professionele netwerken en beroepsgroepen dan ook een expliciet punt van aandacht te zijn;
- o De adoptie van innovaties kan vooral in latere fasen worden versterkt wanneer er sprake is van een niet te negeren voorbeeldwerking en de ontwikkeling van allerlei ter beschikking staande handleidingen, standaarden, richtlijnen, etc.

	Aanpak Harde Kern Jeugd	Brede School	ROC-chipkaart	SMS-alert	Veiligheids-huis	Jongeren-loket
<i>Gedwongen Isomorfisme</i>	Formeel ingevoerd Justitieel Casusoverleg	Toenemende informele druk om te adopteren	Ondersteunde technologie in relatie tot uitvoering van wetten; Gedwongen lidmaatschap kenniscentrum en contractuele verplichting naleving	Informele druk door belang van landelijke voorbeeldwerking; Druk door gefaseerde invoering in regio MWB		Formele druk door uitvoering diverse wet- en regelgeving
<i>Nabootsend Isomorfisme</i>	Deels nabootsend, maar belang van eigen karakter	Veel kopiergedrag, maar belang van eigen karakter; Belang van richtlijnen en handleidingen; Belang van dezelfde adviesbureaus	Belang van een standaard waaraan men zich conformeert en die nabootsen relatief eenvoudig maakt; Belang van gebruikersgroepen	'Overnemen van Tilburgs model'; Belang van een technische leverancier	'Overnemen van Tilburgs model', maar belang van eigen karakter	Kopiëren van best practices: Belang van richtlijnen en handleidingen
<i>Normatief Isomorfisme</i>	Tijd rijp voor andere professionele oplossing; Belang van professionele netwerken binnen politie en openbaar ministerie			Professionalisering veiligheidszorg door prijstoekenning; Belang van professionele netwerken binnen politie		

90029082
Tabel x- Institutionele overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de adoptie

9.4.4 Organisatiekenmerken van de adopters

Naast functionele, politiek-bestuurlijke en institutionele overwegingen zijn ook de organisatiekenmerken van een (potentiële) adopter van invloed op de adoptiebeslissing. Ten aanzien van deze organisatiekenmerken zijn in hoofdstuk 2 een drietal factoren onderscheiden: de *omvang*, de *formele structuur* en de *innovatiebereidheid* van een (potentiële) adopter. In tabel x is weergegeven op welke wijze deze drie factoren de adoptie van de onderzochte innovaties hebben beïnvloed.

Uit ons onderzoek blijkt dat de drie onderscheiden factoren ten dele de werking van andere factoren faciliteren. Zo kan de omvang van een organisatie met name bij grotere organisaties ertoe leiden dat men eerder en beter in staat is de voor innovatie benodigde relevante kennis, menskracht en financiële middelen te mobiliseren. De innovatiebereidheid van een organisatie – die verwijst naar het hebben van een geschiedenis en cultuur die getypeerd kan worden als open staand voor innovaties en het daarbij ook voorop lopen (als innovator of als 'early adopter') – kan ervoor zorgen dat bepaalde innovaties eerder als serieuze oplossingen voor bepaalde problemen worden beschouwd. Deze innovatiebereidheid kan bovendien organisatorisch zijn verankerd in bepaalde functies. In het geval van SMS-alert wordt in Rotterdam bijvoorbeeld gewerkt met specifieke opdrachten aan de portefeuillehouders om innovatie tot speerpunt te maken en is de figuur van de innovatiemakelaar in het leven geroepen.

Daarnaast kunnen ook juist de knellende eigenschappen van een organisatie oorzaak zijn om bepaalde innovaties over te nemen. Zo blijkt de structuur van de adopterende organisaties in vele gevallen een dussdanige 'bottleneck' te zijn (in termen van versnippering en verkokering) dat gezocht werd naar innovaties die vooral hieraan een einde konden maken. Dit laatste is duidelijk het geval geweest bij de Aanpak Harde Kern Jeugd, de Brede School, het Veiligheidshuis en het Jongerenloket. Bovendien kan de (veranderende) structuur van organisaties ook kansen bieden. Het proces van schaalvergroting binnen en tussen de ROC's en de reorganisatie van deze scholen maakte het juist mogelijk om dussdanige infrastructurele en bouwkundige aanpassingen door te voeren dat de ROC-chipkaart gemakkelijker kon worden ingevoerd.

Uit het onderzoek blijkt dat met name één factor van invloed is op de adoptie van een innovatie, namelijk de omvang van een organisatie. Grotere organisaties hebben als voordeel dat het relatief gemakkelijker is om mensen en middelen vrij te maken om een bepaalde innovatie in te voeren. Het gewicht van deze factor wordt nog eens onderstreept door het feit dat adopterende organisaties veel belang hechten aan testbaarheid en kneedbaarheid. Dit veronderstelt vaak dat er ruimte moet worden gecreëerd voor het opzetten van een pilot (vaak het liefst bottom-up), proefprojecten en experimenten. Dit kost echter tijd, geld en menskracht. Een grotere organisatie beschikt op zo'n moment over een groter reservoir van mensen en middelen en heeft meer mogelijkheden om met mensen en middelen te schuiven. Dit betekent dat kleinere organisaties per definitie over minder 'slack' beschikken dan grotere organisaties.

Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies kan de volgende aanbeveling worden geformuleerd:

- Het adoptieproces kan worden verbeterd door meer oog te hebben voor de omvang van organisaties en het vermogen van deze organisaties om mensen en middelen te mobiliseren. Deels kan hierin worden voorzien door additionele financiële middelen aan te bieden zodat de noodzakelijk deskundigheid kan worden ingehuurd. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gewerkt met implementatieteams of begeleiders die bijvoorbeeld vanuit een intermediaire organisatie ter beschikking worden gesteld.

	Aanpak Harde Kern Jeugd	Brede School	ROC-chipkaart	SMS-alert	Veiligheids-huis	Jongeren-loket
Omvang	Door omvang van de organisatie ontstaat problematiek; Kunnen genereren van voldoende mensen en middelen	Grote steden wijzen vooral op kunnen mobiliseren van mensen en middelen; middelgrote steden wijzen vooral op aard van problematiek	Omvang met name belangrijk voor grote ROC's, vooral in verband met efficiency-voordelen; Kunnen mobiliseren van mensen en middelen; Schaalvergroting (fusie en reorganisaties)	Grote korpsen kunnen meer middelen en mensen mobiliseren		Omvang van belang voor mobilisatie mensen en middelen; omvang ook van belang voor kritische massa van doelgroep
Formele structuur	Verkokering en bureaucratisering dragen aan problematiek bij en daardoor herkenbaarder	Verkokering van onderwijs, zorg en welzijn dragen bij aan problematiek en daardoor herkenbaarder	Reorganisaties gericht op schaalvergroting en moderne klassenstructuur	Gelaagdheid van de politieorganisatie voor verspreiding binnen korps; Invloed aantal gemeenten in regio		Verkokering van jeugdzorg en andere terreinen
Innovatiebereidheid	Vooraf individueel bepaald		ROC scholen hebben medio jaren '90 een moderniseringsslag gemaakt	Innovatie geïnstitutionaliseerd door opdracht aan portefeuillehouders en Innovatiemakelaars (Rotterdam)		

Tabel x Casevergelijking: invloed van organisatiekenmerken van adopters

28062006

9.5 Context: organisatie(relatie)netwerk en beleidssector

In hoofdstuk 2 hebben we uiteengezet dat het diffusie- en adoptieproces van innovaties niet alleen een proces is tussen twee of meerdere organisaties, maar dat deze organisaties ook zijn ingebed in een breder netwerk van relaties dat op haar beurt weer is ingebed in een of meerdere beleidssectoren. Deze contextuele factoren beïnvloeden niet rechtstreeks het diffusie- en adoptieproces, maar versterken of verzwakken de invloed van en wisselwerking tussen bepaalde factoren die we zojuist hebben beschreven. In de paragraaf 10.5.1 wordt de invloed van de kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk weergegeven en in paragraaf 10.5.2 wordt de invloed van de kenmerken van de beleidssector op het diffusie- en adoptieproces van de zes onderzochte innovaties beschreven.

9.5.1 Kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

In tabel x is de invloed van de kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk op de diffusie en adoptie van de onderzochte innovaties weergegeven. Uit deze tabel blijkt het belang van goede onderlinge contacten, die vaak op verschillende niveaus en tussen verschillende soorten van functionarissen plaatsvinden (*intensiteit van relaties*). Hierdoor zijn organisaties relatief goed op de hoogte van ontwikkelingen die bij elkaar leven. Het feit dat ze sterk op elkaar lijken c.q. min of meer worstelen met dezelfde problematiek vergemakkelijkt dit (*homogeniteit*). Bovendien draagt dit ook bij tot onderling *vertrouwen*. De intensiteit van de relaties wordt niet zozeer bepaald door *wederzijdse afhankelijkheid*. Scholen en politieregio's zijn bijvoorbeeld niet sterk afhankelijk van elkaar. Dit speelt echter wel een rol wanneer bij de interne adoptie verschillende partijen betrokken zijn, zoals bij een ROC-school of het opzetten van een Brede School, Veiligheidshuis of een geïntegreerde aanpak van jeugdige veelplegers. Wederzijdse afhankelijkheid is daar vaak een prikkel om te innoveren, zeker daar waar het gaat om oplossingen die samenwerking faciliteren. *Geografische nabijheid* speelt af en toe een rol, maar gelet op de omvang van Nederland zijn fysieke afstanden niet van doorslaggevend belang. Alleen bij het Jongerenloket zagen we de invloed hiervan terug, met name daar waar het de verspreiding van het loket betrof in Friesland en Groningen. Kortom, goede onderlinge contacten, gebaseerd op vertrouwen en homogeniteit van organisaties, zorgen ervoor dat de bereid om kennis te delen wordt vergroot.

Aanbeveling

Op basis van bovenstaande conclusies kan de volgende aanbeveling worden geformuleerd:

- o In sectoren waar de onderlinge contacten summier en minder intensief zijn, zal de diffusie en adoptie van innovaties moeizamer verlopen. Daarom is het van belang om een netwerkanalyse te maken van sectoren waarin men de diffusie en adoptie van innovaties wil stimuleren. Ook het versterken van de onderlinge communicatie door het opzetten van relevante netwerken en overleggen van soortgelijke organisaties kan bijdragen aan de diffusie en adoptie van innovaties. Contacten zorgen namelijk voor vertrouwen en vertrouwen stimuleert kennisdeling.

	Aanpak Harde Kern Jeugd	Brede School	ROC-chipkaart	SMS-alert	Veiligheids-huis	Jongeren-loket
Intensiteit	G4-overleg en ad hoc bilateraal overleg	Geen structurele relaties; Wel behoefte om op ad hoc basis bij elkaar in de keuken te kijken	Intensief contact, zeker in relatie tot deelname in Kenniscentrum; Goed georganiseerde sector	Veel onderlinge contacten op verschillende niveaus; Veel onderlinge contact tussen vergelijkbare initiatieven	Veel onderlinge contacten op verschillende niveaus	Contact loopt vooral via intermediairen, met Taksforce Jeugdwerkeloosheid en adviesbureaus
Geografische nabijheid	Geen rol van betekenis	Geen rol van betekenis; Nabijheid binnen gemeente is wel van belang voor invulling van concept	Niet van belang	Niet van belang tussen korpsen	Niet van belang	Van belang vanwege aansluiting van kleinere gemeenten bij grotere gemeente die al een loket heeft; Bestaan intensieve regionale overleggen in het kader van RMC
Vertrouwen	Voldoende	Groot vanwege openheid; Voor adoptie binnen gemeente vertrouwen en openheid van belang	Delen van problematiek en moderniserings-geschiedenis		Groot, vanwege openheid en vertrouwen ten gevolge van gedeelde problematiek	Groot, vanwege openheid en vertrouwen ten gevolge van gedeelde problematiek tussen soortgelijke organisaties

90079087

Homogeniteit	Met name problematiek die gedeeld wordt; Organisaties lijken op elkaar: vier grote gemeenten (ondanks het benadrukken van hun eigen uniciteit)	Gevarieerde problematiek, afhankelijk van lokale situatie; Motieven voor innovatie vergelijkbaar	Organisaties lijken sterk op elkaar en hebben gedeelde problematiek	Gedeelde problematiek en gemeenschappelijke taal	Gedeelde problematiek, ook al kan deze lokaal enigszins verschillen	Soortgelijke professionele organisaties delen min of meer dezelfde problematiek, ook al kan deze lokaal enigszins verschillen
Wederzijdse afhankelijkheid	Niet van belang	Niet van belang; Wel in relatie tussen school en gemeente voor interne adoptie	Afhankelijkheid wordt gecreëerd door Ild te worden van kenniscentrum wil men kunnen adopteren	Tussen korpsen niet, wel tussen korpsen en gemeenten	Tussen veiligheidshuizen niet, wel tussen ketenpartners binnen een veiligheidshuis, in het bijzonder met gemeenten	Wederzijdse afhankelijkheid van lokaal verschillende partijen stimuleert lokale adoptie, gelet op politieke druk

Tabel x Casevergelijking: invloed van de kenmerken van het organisatie(relatie)netwerk

28062006

9.5.2 Kenmerken van de beleidssector

In deze paragraaf wordt de invloed van de kenmerken van de beleidssector op het diffusie- en adoptieproces vergeleken. In hoofdstuk twee zijn de volgende kenmerken onderscheiden: politisering, professionalisering, fragmentatie, centralisatie en openheid. Wanneer we kijken naar de kwalificatie van de geselecteerde cases op deze kenmerken dan zien we dat alle kenmerken relevant zijn geweest. Als gevolg hiervan verliezen zij aan discriminerende betekenis. Achteraf gezien was het beter geweest om twee beleidssectoren te kiezen die meer van elkaar verschillen op deze kenmerken.

Bij een vergelijking van de cases valt het volgende op. *Politisering* is zonder meer van belang geweest. Bijna alle innovaties die we hebben bestudeerd stonden min of meer in het brandpunt van de politieke en/of maatschappelijke belangstelling. Dit hangt deels samen met de keuze voor de twee beleidsterreinen waarbinnen de verschillende innovaties gelokaliseerd zijn. Zowel veiligheid als onderwijs – en dan met name in relatie tot de jeugdzorg – blijken relatief gepolittiseerde beleidsterreinen te zijn, waardoor in ieder geval het 'policy window' gemakkelijker te openen is.

Fragmentatie is ook van belang, te meer daar we al eerder hebben geconstateerd dat veel innovaties juist te begrijpen zijn als een reactie op de knelpunten die fragmentatie, verkokering en versnippering met zich mee brengen, en de kracht van de innovatie vooral lag in het mogelijk maken van samenwerking en dus het gericht zijn op het aanbrengen van de noodzakelijke verbindingen tussen allerlei partijen.

Ook *professionalisering* speelt een rol, maar dit is wederom deels het gevolg van de keuze voor de twee beleidsvelden. Zowel veiligheid als onderwijs zijn geprofessionaliseerde sectoren, die zich kenmerken door goede onderlinge contacten in allerlei professionele netwerken.

Tenslotte is kenmerkend voor beide sectoren dat het sterk *gedecentraliseerde sectoren* zijn, waarbij het lokale c.q. gemeentelijke niveau een belangrijke rol vervult in de diffusie en adoptie van innovaties. Juist in gedecentraliseerde sectoren is het vraagstuk van diffusie en adoptie relevant, omdat er geen centrale regie is die uniformiteit kan afdwingen. Tegelijkertijd is het gedecentraliseerde karakter van beide sectoren een reden voor het feit dat er veel waarde wordt gehecht aan het kunnen toesnijden van een bepaalde innovatie op de eigen situatie. Immers, decentralisatie bestaat op grond van de onderkenning van variëteit, hetgeen ook terugkomt in de eisen die aan een innovatie worden gesteld.

9.6 Goodness of fit

Tot slot wordt in deze paragraaf de 'goodness of fit' in de zes onderzochte cases beschreven. In hoofdstuk 2 hebben we beargumenteerd dat de ontmoeting van het diffusieproces en het adoptieproces gezien moet worden als een match tussen twee werelden. Deze match hebben we getypeerd als een 'goodness of fit'. Het succesvolle karakter van deze match wordt bepaald door het diffusie- en adoptieproces te zien als een communicatieproces waarin leren centraal staat; leren gericht op het creëren van een gemeenschappelijk beeld van het nut en de noodzaak c.q. de

betekenis van een innovatie. Dit leerproces speelt op twee niveaus: 1) tussen de verspreider van de innovatie en de mogelijke adopter(s); en 2) binnen de adopterende organisatie.

De notie van een 'goodness of fit' relateert de idee dat het diffusie- en adoptieproces van innovaties vooral gezien moet worden als een marketingproces waarin informatieve boodschappen via op specifieke doelgroepen toegesneden communicatiekanalen worden overgedragen van een zender (de innovatieverspreidende organisatie) naar ontvangers (potentiële adopters). Dit wil niet zeggen dat deze overdracht van informatie niet belangrijk is. Uit de cases blijkt dat er bijvoorbeeld volop informatieoverdracht (bijvoorbeeld handleidingen en richtlijnen) plaatsvindt via websites. Maar deze vorm van informatieoverdracht volstaat echter niet voor de diffusie en adoptie van een innovatie. (Potentiële) adopters hebben namelijk (ook) behoefte aan contextuele informatie, terwijl veel handleidingen, richtlijnen, etc. contextloos zijn geformuleerd.

Alle cases laten zien dat in dit communicatie- en leerproces vooral het toekennen van drie soorten van betekenissen aan een bepaalde innovatie van belang is geweest. Ontdekken, 'trial and error' spelen daarin een belangrijke rol. Ten eerste gaat het om het toekennen van een *functionele betekenis* aan een innovatie. Van belang in het communicatie- en leerproces was vooral de idee dat een innovatie niet alleen een relatief voordeel moet hebben (dus bij moet dragen aan de oplossing van een knelpunt of een probleem), maar dat een innovatie ook testbaar en kneedbaar moet zijn (en dus toegesneden kan worden op de specifieke situatie, wensen en belangen van de betrokken partijen). Verder is van belang dat een innovatie politiek-bestuurlijk opportuun is; het 'policy window' moet open staan (*politiek-bestuurlijke betekenis*). In het openen van dit policy window spelen ambassadeurs en makelaars een belangrijke rol. Ook dit vraagt maatwerk. Tenslotte speelt het feit dat organisaties door bepaalde innovaties over te nemen zich conformeren teneinde externe legitimiteit te realiseren (of behouden) een rol (*institutionele betekenis*).

Het leerproces speelt op twee niveaus. Ten eerste heeft het betrekking op het overdragen en overnemen van de inhoud van een innovatie (single loop learning). Ten tweede zien we dat ook geleerd wordt op het niveau van het leer- en communicatieproces (double loop learning). Hoe kan het leerproces worden verbeterd? Ook daar zien we twee interessante ontwikkelingen die gedemonstreerd kunnen worden aan de hand van twee cases. In het Jongerenloket wordt getracht het diffusie- en adoptieproces te verbeteren door bijvoorbeeld te werken met leerateliers, daarbij ruimte gevend voor variëteit en 'trial and error'. In de case Brede School zien we eigenlijk het tegenovergestelde. Daar zien we dat er sprake is van professionalisering door standaardisatie, waarbij steeds meer 'blauwdrukken' ter beschikking worden gesteld. Blauwdrukken kunnen helpen in een opschalingsproces, maar tegelijkertijd hebben adopterende organisaties behoefte aan kneedbare concepten en dus aan variëteit. Het interessante van de ROC-chipkaart is dat men beide probeert te combineren. Enerzijds is het belangrijk om met een standaard te werken en anderzijds biedt de standaard zelf nog voldoende ruimte om eigen accenten te zetten.

Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande overwegingen kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

- o In de ontwikkeling en vormgeving van diffusiestrategieën dient als uitgangspunt te worden genomen dat de adoptie van een innovatie vooral bepaald wordt door het kunnen aanbieden van een leerproces waarin niet alleen informatieoverdracht, maar ook communicatie in de vorm van gemeenschappelijke beeldvorming centraal staat;
- o Belangrijk in dit leerproces is dat er ruimte is voor 'trial en error' en variëteit, hetgeen zich vooral uit in de eisen van kneedbaarheid en testbaarheid;
- o Organiseer het diffusieproces ook zelf als een leercyclus waarbij het niet alleen gaat om het verbeteren van de inhoud van de over te dragen kennis, maar ook het verbeteren van het leer- en communicatieproces zelf.

Literatuurlijst

Berry, F.S. & W.D. Berry (1990). State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis. In: *The American Political Science Review*, vol. 84, no. 2, pp. 395-415.

DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1991). The Iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: Powell, W.W. & DiMaggio, P.J. (eds.). *The new institutionalism in organization analysis*. University of Chicago Press: Chicago.

Dolowitz, D.P. & March, D. (2000). Policy transfer: a framework for comparative analysis. In: Minogue, M., Polidano, C. & Hulme, D. (eds.). *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Edwards Elgar: Cheltenham.

Duivenboden, H. van, Lips, M. & Frissen, P. (red.) (1999). *Kennismanagement in de publieke sector*. Elsevier bedrijfsinformatie bv: 's-Gravenhage.

EIM Consult & IOO (2004). *Rode draden en witte plekken: beschrijving en analyse database Innovatie en Kwaliteit Publieke Sector*. Zoetermeer. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, InAxis.

Fagerberg, J. (2005). Innovation: a guide to the literature. In: Fagerberg, J., Mowery, D.C., & Nelson, R.R. (eds.). *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press: New York. pp. 1-27.

Frumkin, P. & Galaskiewicz, J. (2004). Institutional isomorphism and public sector organizations. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, no. 3.

Gray, V. (1973). Innovation in the states: a diffusion study. In: *The American Political Science Review*, vol. 67, no. 4, pp. 1174-1185.

Greenhalgh, T., G. Robert, P. Bate, O. Kyriakidou, F. Macfarlane, R. Peacock (2004). *How to Spread Good Ideas. A systematic review of the literature on diffusion, dissemination and sustainability of innovations in health service delivery and organization*. London.

Hall, B.H. (2005). Innovation and diffusion. In: Fagerberg, J., Mowery, D.C., & Nelson, R.R. (eds.) *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press: New York. pp. 459-485.

Kingdon, J.W. (1995) (2nd ed.). *Agendas, alternatives, and public policies*. HarperCollins College Publishers: New York.

Kruizinga, E. & Schuurman, J. (2004). *Methodiek ter ondersteuning van kennisverzameling, bewerking en verspreiding*. InAxis: Den Haag.

Loos, E. (2006). *Innovatie aan het werk: onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren van innovatieprojecten bij gemeenten vanuit een multi-actor perspectief*. Universiteit Utrecht, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Lundvall, B.A. (ed.) (1992). *National Systems of Innovation – Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Printer Publishers.

March, J.G. (1994). *A primer on decision making. How decisions happen*. The Free Press: New York.

McDaniel, B.A. (2002). *Entrepreneurship and Innovation. An Economic Approach*. New York: Sharpe.

Mulgan, G. & Albury, D. (2003). *Innovation in the public sector*. United Kingdom Cabinet Office, Strategy Unit: London.

Nauta, F. (2003) (red.). *Innovatie in de publieke sector: negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland.

Newmark, A.J. (2002). An integrated approach to policy transfer and diffusion. In: *The Review of Policy Research*, vol. 19, no. 2, pp. 151-178.

Noordegraaf, M. (2001). *Krachtig kennismanagement. Denk- en doekader voor kennismanagement bij de (rijks)overheid*. Ministerie van BZK: Den Haag.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. In: *The American Political Science Review*, vol. 94, no. 2, pp. 251-267.

Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). Free Press: New York.

Røste, R. (2004). *Innovation in the public sector, a literature review*. PUBLIN: Oslo.

Schrijvers, G., Oudendijk, N., Vries, P. de & Hageman, M. (reds.) (2002). *Moderne patiëntenzorg in Nederland. Van kennis naar actie*. Elsevier gezondheidszorg: Maarssen.

Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper

Scott, W.R. (2001) (2nd ed.). *Institutions and Organizations*. Sage Publications: Thousand Oaks.

Snellen, I. (1987). *Boeiend en geboeid*. Deventer: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Walker, J.L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. In: *The American Political Science Review*, vol. 63, no. 3, pp. 880-899.

Wenger, E. (2003). *Communities of Practice and Social Learning Systems*. In: Nicolini, D., Gherardi, S. & Yanow, D. *Knowing in Organizations: A Practice-Based Approach*. M.E. Sharpe: New York.

28062006

Bijlagen

Bijlage 1 Verantwoording case selectie

In deze bijlage wordt een toelichting op de selectie van de cases en de gebruikte dataverzamelingstechnieken gegeven.

Selectie van de cases

De selectie van de cases heeft plaatsgevonden op basis van het conceptueel model en daaruit afgeleide criteria. Praktische inzichten hebben hiermee een wetenschappelijke basis gekregen. De selectie van de cases heeft plaatsgevonden door te selecteren op twee (onafhankelijke) variabelen: het type innovatie en de beleidssector.

Bij het *type innovatie* is een onderscheid gemaakt tussen: 1) productinnovaties; 2) procesinnovaties; 3) technologische innovaties; 4) organisatorische innovaties; 5) conceptuele innovaties; en 6) institutionele innovaties. Hierbij zijn combinaties gemaakt. Elke innovatie heeft kenmerken van verschillende typen, maar het gaat om het dominante accent.

Met betrekking tot de tweede onafhankelijke variabele, de *(kenmerken van) de beleidssector*, is een onderscheid gemaakt tussen een tweetal sectoren: veiligheid en onderwijs. Het beleidsterrein veiligheid wordt daarbij gekenmerkt door een sterke bestuurlijke en juridische dimensie, een sterke versnippering, een lokale inkleuring en is sterk gepolitiseerd. Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Het beleidsterrein onderwijs wordt gekenmerkt door een sterke professionalisering, politisering (met name van het jeugdbeleid), decentralisatie en fragmentatie.

Daarnaast is bij de selectie van de cases rekening gehouden met de volgende (aanvullende) criteria. In de eerste plaats de *leeftijd* van een innovatie. Uit de diffusieliteratuur blijkt dat diffusie- en adoptieprocessen vaak langzaam verlopen (Rogers, 2003). Dit betekent dat het voor de selectie van de cases van belang is niet (alleen) recentelijk geïntroduceerde innovaties te selecteren, maar (ook) innovaties die voldoende tijd hebben gehad om zich te verspreiden.¹ Bovendien kan door op deze wijze het verloop van het diffusie- en adoptieproces door de tijd heen te reconstrueren aandacht worden besteed aan veranderingen in het diffusie- en adoptieproces.

In de tweede plaats is rekening gehouden met het feit dat diffusieonderzoek vaak gekenmerkt wordt door een *pro-innovatie bias* (Rogers, 2003: 106-107). Dit betekent dat in diffusieonderzoek vaak wordt verondersteld dat het *altijd* wenselijk is dat een innovatie, zo snel mogelijk, door *alle* leden van een sociaal systeem wordt geadopteerd en dat reinvention² en non-adoptie niet wenselijk zijn. Als gevolg van deze bias ligt het accent in diffusieonderzoek te veel op succesvolle diffusie en adoptie en is er weinig aandacht voor niet

¹ Rogers (2003) spreekt in dit kader over selectie op basis van de plaats op de S-vormige diffusiecurve waar de innovatie zich bevindt.

² Reinvention betekent dat een adopter een innovatie aanpast aan de eigen behoeften en situatie (Rogers, 2003).

succesvolle diffusie en adoptie en voor reinvention. In dit onderzoek wordt geprobeerd deze pro-innovatie bias tegen te gaan door (Rogers, 2003: 113-115):

- In de gesprekken met de respondenten expliciet aandacht te besteden aan non-adoptie en reinvention. Er wordt erkend dat non-adoptie en reinvention frequent voorkomen en dat dit rationeel en gepast gedrag kan zijn vanuit het perspectief van de betreffende organisatie; en
- de bredere context waarin een innovatie zich verspreid te onderzoeken, zoals de wijze waarop de beslissing dat een innovatie verspreid moet worden naar de andere leden van een systeem is genomen, de wijze waarop de onderzochte innovatie zich verhoudt tot andere innovaties en tot de bestaande praktijken die hij moet vervangen, etc.

Tot slot is bij de selectie van de cases gebruik gemaakt van de *quick scans* die zijn gemaakt om de beschikbaarheid en bereikbaarheid van documenten en respondenten te toetsen en van de kennis en database van de *InAxis-experimenten*. De case selectie is voorgelegd aan en goedgekeurd door de begeleidingscommissie van dit onderzoek.

Bovenstaande criteria hebben geleid tot de volgende selectie van cases:

Beleidssector	<i>Veiligheid</i>	<i>Onderwijs</i>
Type innovatie		
<i>Product/technologisch</i>	SMS-alert	ROC-chipkaart
<i>Proces/organisatorisch</i>	Aanpak Harde Kern Jeugd	Jongerenloket
<i>Conceptueel/institutioneel</i>	Veiligheidshuis	Brede School

Tabel x: Case-selectie

Representativiteit van de cases

Bij de selectie van de innovaties is niet gestreefd naar representativiteit. De geselecteerde innovaties vormen geen steekproef. De resultaten uit dit onderzoek kunnen ook niet gegeneraliseerd worden naar andere innovaties. Case-studies zijn namelijk gericht op "analytische generalisatie" en niet op "statistische generalisatie". Dit wil zeggen dat bij een case-studie een eerder ontwikkelde theorie wordt beproefd, doordat de empirische resultaten van de case-studie met de theorie vergeleken worden. Het doel van een case-studie is het uitbreiden en generaliseren van theorieën (analytische generalisatie) en niet het generaliseren naar andere gevallen (statistische generalisatie) (Yin, 2003: 10). In een meervoudige case-studie is sprake van herhaling (replication) van het onderzoek; de gebruikte theorie wordt steeds opnieuw getoetst (Hakvoort, 1996: 90, 120).

Dataverzameling en data-analyse

Binnen het case-studie gedeelte van dit onderzoek is een tweetal methoden van dataverzameling te onderscheiden (triangulatie) (Yin, 2003: 13-14, 98): documentenonderzoek (jaarverslagen, notulen van vergaderingen, beleidsnota's, projectplannen, etc.) en interviews. Er is gekozen voor een combinatie van dataverzamelingstechnieken omdat een bevinding of conclusie overtuigender en accurater is als hij is gebaseerd op verschillende informatiebronnen (Yin, 2003: 98). Het gebruik van de verschillende bronnen was per case afhankelijk van de toegankelijkheid, beschikbaarheid en relevantie.

Per case zijn *diepte-interviews*³ gehouden met de aanbodorganisatie, een aantal adopters van de innovatie (en in een enkel geval met een non-adopter) en met (eventuele) intermediairen (zie voor een overzicht van de respondenten bijlage 2). Er wordt dus vanuit verschillende perspectieven naar de cases gekeken (Yin, 2003: 163-164).

De respondenten zijn (veelal) in overleg met de aanbodorganisatie geselecteerd. Ze werden telefonisch of schriftelijk benaderd voor een afspraak. Bij de gesprekken werd gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde vragenlijst (zie bijlage 3).

De beschrijving en analyse van de zes cases werd steeds gestructureerd door het conceptueel model ("explanation-building") (Yin, 2003: 13-14). Een vergelijking van de onderzoeksresultaten uit de verschillende cases leidde tot het vaststellen van diffusie- en adoptiepatronen en van cruciale factoren en mechanismen. Op grond hiervan zijn diffusiestrategieën en daarbij in te zetten instrumenten geformuleerd.

³ Het diepte-interview leent zich er goed voor om de ervaringen van de geïnterviewde aan de orde te laten komen. Diepte-interviews zijn daarmee bijzonder geschikt voor het achterhalen van percepties.

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

SMS-alert:

- **Ad Koemans**
Politie Tilburg
Wijkagent (bedenker SMS-alert)
- **Roland van Veen**
Politie Midden- en West Brabant
Projectleider SMS-alert Tilburg
- **Willem Pottuit**
Politie Rotterdam-Rijnmond, district Feijenoord-Ridderster
Projectleider SMS-alert
- Enkele aanvullende interviews volgen in augustus

Aanpak Harde kern Jeugd:

- **Francien Anker**
Ministerie van Justitie/Veiligheidsprogramma
Programmamanager Jeugd terecht
Waarnemer penvoerder voor Justitie in Operatie Jong
- **Jaap de Jong**
Gemeente Den Haag/Bestuursdienst
Beleidsmedewerker Persoonsgebonden Aanpak Jongeren
- **Jeanette Jonker**
Gemeente Rotterdam/Programma Bureau Veilig
Clusterhoofd Jeugd
- **Kees Loef**
Gemeente Amsterdam/Bestuursdienst
Stedelijk projectleider Aanpak Jeugdcriminaliteit
- **Astrid Rotering**
Gemeente Amsterdam/Bestuursdienst,
Stedelijk projectleider Aanpak Jeugdcriminaliteit
- **Frank Smilda**
Politiecorps Utrecht
(Voormalig) Projectleider Heldere Aanpak Harde Kern
- **Leon Sonnenschein**
Ministerie van BZK/InAxis
- **Marijke de Vries**
Gemeente Rotterdam/Jeugd, Onderwijs en Samenleving
Coördinator Integraal Jeugdbeleid

Veiligheidshuis:

- **Jan-Willem Boersma**
Ministerie van Justitie
Landelijk projectleider Veiligheidshuis
- **John Wauben**
Ketenbeheerder Veiligheidshuis Tilburg
- Enkele aanvullende interviews volgen in augustus

ROC-chipkaart:

- **Ed Zandhuis**
Kenniscentrum Onderwijsondersteuning (voorheen: Kenniscentrum Bve)/ Deltion College,
Zwolle
Directeur Kenniscentrum Onderwijsondersteuning
- **Marcel Laks**
Kenniscentrum Onderwijsondersteuning (voorheen: Kenniscentrum Bve)/ ROC A12
(Locatie: Neder-Veluwe College, Ede)
Medewerker Kenniscentrum Onderwijsondersteuning
Hoofd administratie planning ROC A12
- **Jan Floris**
Dienst ICT ROC van Amsterdam, Amsterdam Zuidoost
Senior beleidsmedewerker ICT en accountmanager ROCvA-pas
- **Frans van de Wiel**
Koning Willem I College, 's-Hertogenbosch
Directeur Facilitair Bedrijf
- **Marco van Vliet**
ScreenCheck B.V., Zoetermeer
Managing director ScreenCheck Europe B.V.

Jongerenloket:

- **Claire de Jong**
Gemeente Leeuwarden
Senior beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid, voorheen projectleider "Sluitende
aanpak jongeren" (beleidsambtenaar jeugdbeleid)
- **Baukje de Jager**
Gemeente Leeuwarden
RMC trajectcoördinator
- **Richard Geelof**
Gemeente Groningen

Projectleider/Afdelingshoofd jongerenloket

- **Leo Cok**
Gemeente Rotterdam
Ketenmanager jongerenloket
- **Marjan Middelburg**
Gemeente Dordrecht en Drechtsteden
Projectleider Route 23
- **Vincent Janssen**
RadarAdvies – Bureau voor sociale vraagstukken, Amsterdam
Senior adviseur

Brede School:

- **Ton Legerstee**
Gemeente Rotterdam/Jeugd, Onderwijs en Samenleving
(Huidig) Projectleider Brede School Rotterdam
- **Jantine Kriens**
Gemeente Rotterdam/ Ministerie van OC&W
(Voormalig) Projectleider Brede School Rotterdam
(Voormalig) Landelijk projectleider Brede School (Ministerie van OC&W)
- **Marlies Kennis**
Gemeente Gouda
Senior beleidsmedewerker, voorheen (vanaf de start) projectleider Brede School Gouda
- **Agnes van Kuljen**
Gemeente Zoetermeer
Programmamanager Brede School Zoetermeer
- **Saskia van Oenen**
Expertisecentrum Brede School NIZW/Jeugd
Senior beleidsmedewerker

Bijlage 3 Vragenlijsten

Vragenlijst aanbodorganisatie

1. Introductie onderzoek en onderzoeker

2. Kunt u uzelf kort introduceren?

- o Type aanbodorganisatie?
- o Naam?
- o Functie?
- o Betrokkenheid bij [naam innovatie] (projectleider, wethouder, etc.)? Sinds wanneer?

3. Kunt u vertellen hoe uw organisatie op het idee is gekomen voor [naam innovatie]?

- o Aanleiding
- o Wanneer ontstaan?
- o Door wie bedacht?

4. Op welke wijze kunnen andere organisaties informatie krijgen over [naam innovatie]?

- o *Communicatie: kanalen, middelen, doelgroepen, boodschap*

Media en documenten⁴:

- Websites, CD-rom
- Radio of televisieprogramma
- Krantenartikelen, nieuwsbrief, brochure
- (Openbare!) handleidingen, formats, sjablonen
- (Openbare!) rapporten, jaarverslagen, scripties
- Overigen

⁴ Indien aanwezig en mogelijk een exemplaar van de handleiding, het jaarverslag, etc. aan de respondent vragen.

Interpersoonlijke kanalen:

- Hebben bepaalde personen (ambassadeurs) binnen uw organisatie een rol gespeeld bij de communicatie over [naam innovatie]: wie, welke activiteiten (bijv. presentaties geven, derden benaderen, etc.)?
- Via formele of informele netwerken (regionale of landelijke netwerken, congressen, gebruikerdagen, kennismarkten, etc.)?
- Lag aan bovenstaande punten een plan van aanpak (boodschap, activiteiten, afstemming op verschillende doelgroepen, etc.) ten grondslag of waren het ad hoc activiteiten?
- Is er bijvoorbeeld een aparte beleidsmedewerker ingesteld voor de (verdere ontwikkeling en verspreiding) van de Innovatie: wie, welke activiteiten?
- Heeft de aanbodorganisatie een intermediair ingeschakeld (bijvoorbeeld om de innovatie onder een breed publiek bekend te maken): wie, welke activiteiten?

5. Kunt u aangeven welke andere organisaties volgens u [naam innovatie] hebben ingevoerd? [Organisaties noteren]

- o Wie?
- o Wanneer?
- o Wat waren volgens u de belangrijkste motieven van deze organisaties om [naam innovatie] ook in te voeren?

6. Zijn er volgens u organisaties die overwogen hebben [naam innovatie] in te voeren, maar besloten hebben het niet te doen? [Organisaties noteren]

- o Wie?
- o Wanneer?
- o Wat waren volgens u de belangrijkste motieven van deze organisaties om [naam innovatie] niet in te voeren?

7. Zijn er volgens u organisaties die momenteel overwegen om [naam innovatie] in te voeren? [Organisaties noteren]

- o Wie?
- o Wanneer?
- o Wat zijn volgens u de belangrijkste overwegingen van deze organisaties ten aanzien van de mogelijke invoering van [naam innovatie]?

8. Kunt u aangeven met welke organisaties u contact heeft gehad over [naam innovatie]?

o **Van de bij vraag 5 genoemde organisaties die [naam innovatie] hebben ingevoerd?**

- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
- Wanneer heeft u contact gehad?
- Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
- In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
- Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling (aanbodorganisatie als klankbord of vraagbaak)
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
- Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?

o **Van de bij vraag 6 genoemde organisaties die [naam innovatie] niet hebben ingevoerd?**

- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
- Wanneer heeft u contact gehad?
- Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
- In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
- Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling (aanbodorganisatie als klankbord of vraagbaak)

- Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
- **Van de bij vraag 7 genoemde organisaties die momenteel overwegen [naam innovatie] in te voeren?**
- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
 - Wanneer heeft u contact gehad?
 - Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
 - In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
 - Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling (aanbodorganisatie als klankbord of vraagbaak)
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
- **Heeft u ook nog met andere organisaties of personen contact gehad over [naam innovatie] (bijv. kennisinstituten, consultants, opinieleiders, beleidsmakelaars, private bedrijven)?**

- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
 - Wanneer heeft u contact gehad?
 - Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
 - In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
 - Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling (aanbodorganisatie als klankbord of vraagbaak)
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moelzaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
- **Kunt u aangeven wat voor u de belangrijkste consequenties zijn die u uit de zojuist besproken contacten heeft getrokken?**
- Bent u naar aanleiding van de contacten met de zojuist besproken organisaties over [naam innovatie] anders tegen de innovatie gaan aankijken?
 - Heeft u de wijze waarop u over [naam innovatie] naar buiten treedt aangepast?
 - Aanpassing van communicatiekanalen en -middelen (internet, krantenartikelen, nieuwsbrieven, rapporten, handleidingen, etc.)
 - Aanpassing van communicatieboodschap (bijv. het sterker benadrukken van (nieuwe) voordelen of het belang van invoering van de innovatie)
 - Overigen (bijv. meer expertise of begeleiding gaan bieden, kenniscentrum opgericht, etc.)

9. Heeft u nog vragen of aanvullende opmerkingen?

Bedankt voor de medewerking.

Vragenlijst intermediaire organisaties

1. Introductie onderzoek en onderzoeker

2. Kunt u uzelf kort introduceren?

- o Type intermediair?
- o Naam?
- o Functie?
- o Betrokkenheid bij [naam innovatie]? Sinds wanneer?

3. Kunt u vertellen hoe uw organisatie met [naam innovatie] bekend is geraakt?

- o Op eigen initiatief (via krantenartikel, internet, etc.)

- o Via een andere organisatie (of persoon):

- Aanbodorganisatie
- Adopter
- Non-adopter
- Potentiële adopter
- Intermediair
- Overigen

- o *Medium: kanalen, middelen, boodschap*

Media en documenten⁵:

- Websites, CD-rom
- Radio of televisieprogramma
- Krantenartikelen, nieuwsbrief, brochure
- (Openbare!) handleidingen, formats, sjablonen
- (Openbare!) rapporten, jaarverslagen, scripties
- Overigen

Interpersoonlijke kanalen:

- Ambassadeur of andere persoon: wie, welke activiteiten
- Via formele of informele netwerken (regionale of landelijke netwerken, congressen, gebruikerdagen, kennismarkten, etc.)

⁵ Indien nodig een exemplaar van de handleiding, het jaarverslag, etc. aan de respondent vragen.

4. Waarom bent u met [naam innovatie] aan de slag gegaan?

- o Op eigen initiatief:
 - Wanneer?
 - Motieven (financieel, uit hoofde van de functie als kennisinstituut, maatschappelijke taak, etc.)?
- o Ingeschakeld door een andere organisatie:
 - Wie?
 - Wanneer?
 - Hoe is dit proces verlopen (bijv. ingeschakeld door de ambassadeur)?

5. Op welke wijze bent u vervolgens zelf met [naam innovatie] aan de slag gegaan?

- o Communicatie: kanalen, middelen, doelgroepen, boodschap

Media en documenten:

- Websites, CD-roms
- Krantenartikelen, nieuwsbrief, brochures, rapporten
- Bieden van expertise of begeleiding (bijv. handleidingen, sjablonen)
- Beschikbaar stellen van financiële middelen (subsidies)
- Overigen

Interpersoonlijke kanalen:

- Ambassadeur of andere persoon: wie, welke activiteiten
- Congressen, presentaties
- Bieden van expertise of begeleiding
- Beïnvloeden van het politiek-maatschappelijke klimaat (creëren van een policy window) (bijv. een politicus of opinieleider die openlijk het belang van een innovatie benadrukt)

6. Kunt u aangeven welke organisaties volgens u [naam innovatie] hebben ingevoerd? [Organisaties noteren]

- o Wie?
- o Wanneer?
- o Wat waren volgens u de belangrijkste motieven van deze organisaties om [naam innovatie] in te voeren?

7. Zijn er volgens u organisaties die overwogen hebben [naam innovatie] in te voeren, maar besloten hebben het niet te doen? [Organisaties noteren]

- o Wie?
- o Wanneer?
- o Wat waren volgens u de belangrijkste motieven van deze organisaties om [naam innovatie] niet in te voeren?

8. Zijn er volgens u organisaties die momenteel overwogen om [naam innovatie] in te voeren? [Organisaties noteren]

- o Wie?
- o Wanneer?
- o Wat zijn volgens u de belangrijkste overwegingen van deze organisaties ten aanzien van de mogelijke invoering van [naam innovatie]?

9. Kunt u aangeven met welke organisaties u contact heeft gehad over [naam innovatie]?

- o **Van de bij vraag 6 genoemde organisaties die [naam innovatie] hebben ingevoerd?**

- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
- Wanneer heeft u contact gehad?
- Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
- In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
- Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling (intermediaire organisatie als klankbord of vraagbaak)
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen (bijv. verstrekking van een subsidie)
- Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?

- Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
- o **Van de bij vraag 7 genoemde organisaties die [naam innovatie] niet hebben ingevoerd?**
- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
 - Wanneer heeft u contact gehad?
 - Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
 - In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
 - Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling (intermediaire organisatie als klankbord of vraagbaak)
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen (bijv. verstrekken van een subsidie)
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
- o **Van de bij vraag 8 genoemde organisaties die momenteel overwegen [naam innovatie] in te voeren?**
- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
 - Wanneer heeft u contact gehad?
 - Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
 - In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen

- Overigen
 - Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling (intermediaire organisatie als klankbord of vraagbaak)
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen (bijv. verstrekken van een subsidie)
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
- **Heeft u ook nog met andere organisaties of personen [intermediairen] contact gehad over [naam innovatie] (bijv. andere kennisinstututen, consultants, opinieleiders, beleidsmakelaars, private bedrijven)?**
- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
 - Wanneer heeft u contact gehad?
 - Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
 - In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
 - Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling (intermediaire organisatie als klankbord of vraagbaak)
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?

o **Kunt u aangeven wat voor u de belangrijkste consequenties zijn die u uit de zojuist besproken contacten heeft getrokken?**

- Bent u naar aanleiding van de contacten met de zojuist besproken organisaties over [naam innovatie] anders tegen de innovatie gaan aankijken?
- Heeft u de wijze waarop u over [naam innovatie] naar buiten treedt aangepast?
 - Aanpassing van communicatiekanalen en -middelen (internet, krantenartikelen, nieuwsbrieven, rapporten, handleidingen, etc.)
 - Aanpassing van communicatieboodschap (bijv. het sterker benadrukken van (nieuwe) voordelen of het belang van invoering van de innovatie)
 - Overigen (bijv. meer expertise of begeleiding gaan bieden, kenniscentrum opgericht, etc.)

10. **Heeft u nog vragen of aanvullende opmerkingen?**

Bedankt voor de medewerking.

Vragenlijst adopters

1. Introductie onderzoek en onderzoeker

2. Kunt u uzelf kort introduceren?

- o Type organisatie?
- o Naam?
- o Functie?
- o Betrokkenheid bij de invoering van [naam innovatie] (projectleider, wethouder, etc.).
Sinds wanneer?

3. Kunt u vertellen hoe u bekend bent geraakt met [naam innovatie]?

- o Op eigen initiatief (via krantenartikel, internet, etc.)

- o Via een andere organisatie (of persoon):

- Aanbodorganisatie
- Adopter
- Non-adopter
- Potentiële adopter
- Intermediair
- Overigen

- o *Medium: kanalen, middelen, boodschap*

Media en documenten⁶:

- Websites, CD-rom
- Radio of televisieprogramma
- Krantenartikelen, nieuwsbrief, brochure
- (Openbare!) handleidingen, formats, sjablonen
- (Openbare!) rapporten, jaarverslagen, scripties
- Overigen

Interpersoonlijke kanalen:

- Ambassadeur of andere persoon: wie, welke activiteiten
- Via formele of informele netwerken (regionale of landelijke netwerken, congressen, gebruikerdagen, kennismarkten, etc.)

⁶ Indien nodig een exemplaar van de handleiding, het jaarverslag, etc. aan de respondent vragen.

4. Kunt u aangeven wat de belangrijkste redenen voor uw organisatie waren om [naam innovatie] in te voeren?

o *Functionele overwegingen:*

- Effectiviteit, efficiëntie, winst, kwaliteit, sociale status, prestige [relatieve voordeel]
- Aansluiting op bestaande werkwijze [comptabiliteit]
- Gebruiksgemak [complexiteit]
- Mogelijkheid om eerst op kleine schaal uit te proberen [testbaarheid]
- Duidelijke resultaten [zichtbaarheid]
- Kosten [denk ook aan subsidies]
- Overigen

o *Politiek-bestuurlijke overwegingen:*

- Stond men open voor alternatieve en vernieuwende oplossingen [policy window]?
 - Geesten rijp of politiek opportuun
 - Invloed van ontwikkelingen of gebeurtenissen in de omgeving: verkiezingen, crisissituaties, conflicten, etc. [focussing events]
 - Policy entrepreneurs, leiderschap
- Is er sprake van politieke of maatschappelijke druk om de innovatie in te voeren?
 - Wet- en regelgeving
 - Subsidies
 - Stimuleren van invoering door een wethouder of minister te laten benadrukken dat invoering van de innovatie "een heel goed idee" is of door lijsten met succesvolle praktijkvoorbeelden te maken en prijzen uit te reiken.
 - Wethouder of minister die wil "scoren".

o *Institutionele overwegingen:*

- In hoeverre voelt u zich als organisatie vrij om al dan niet te adopteren?
 - Formeel (bijv. via wet- en regelgeving) en informeel (via afhankelijkheidsrelaties, "goed idee") [gedwongen isomorfisme]
 - Omgaan met onzekerheid door succesvol of legitiem voorbeeld te kopiëren. Overdracht van werknemers, inschakelen van de zelfde adviesbureaus [mimetisch isomorfisme]
 - Gevolg van professionalisering, inhuur externen, deelname aan netwerken, zelfde opleiding/achtergrond [normatief isomorfisme]

5. Kunt u vertellen hoe het interne besluitvormingsproces omtrent de invoering van [naam innovatie] is verlopen?

- Hoe is het besluitvormingsproces ten aanzien van de invoering van [naam innovatie] verlopen?
 - Wie (functie) waren bij het besluitvormingsproces betrokken?
 - Tijdspanne?
- Heeft u [naam innovatie] aangepast aan uw eigen organisatie [reinvention]?
- Is de adoptie van [naam innovatie] een typisch voorbeeld van hoe uw organisatie werkt? Waar blijkt dit uit?
 - Belemmerende of stimulerende invloed van bestaande werkprocessen en verhoudingen [padafhankelijkheid]?
 - Belemmerende of stimulerende invloed van ervaringen met (het invoeren van) eerdere innovaties?

6. Kunt u aangeven welke andere organisaties volgens u [naam innovatie] ook hebben ingevoerd? [Organisaties noteren]

- Wie?
- Wanneer?
- Wat waren volgens u de belangrijkste motieven van deze organisaties om [naam innovatie] ook in te voeren?

7. Zijn er volgens u organisaties die overwogen hebben [naam innovatie] in te voeren, maar besloten hebben het niet te doen? [Organisaties noteren]

- Wie?
- Wanneer?
- Wat waren volgens u de belangrijkste motieven van deze organisaties om [naam innovatie] niet in te voeren?

8. Zijn er volgens u organisaties die momenteel overwegen om [naam innovatie] in te voeren? [Organisaties noteren]

- Wie?
- Wanneer?

- o Wat zijn volgens u de belangrijkste overwegingen van deze organisaties ten aanzien van de invoering van [naam innovatie]?

9. Kunt u aangeven met welke organisaties u contact heeft gehad over [naam innovatie]?

- o **Van de bij vraag 6 genoemde organisaties die [naam innovatie] ook hebben ingevoerd? [Let op dat bij deze vraag ook wordt ingegaan op de contacten met de aanbodorganisatie!]**

- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
- Wanneer heeft u contact gehad?
- Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
- In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
- Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
- Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?

- o **Van de bij vraag 7 genoemde organisaties die [naam innovatie] niet hebben ingevoerd?**

- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
- Wanneer heeft u contact gehad?
- Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
- In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?

- (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
 - Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
- o Van de bij vraag 8 genoemde organisaties die momenteel overwegen [naam innovatie] in te voeren?**
- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
 - Wanneer heeft u contact gehad?
 - Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
 - In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
 - Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?

- Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?

- o **Heeft u ook nog met andere organisaties of personen contact gehad over [naam innovatie] (bijv. kennisinstututen, consultants, opinieleiders, beleidsmakelaars, belangenbehartigende organisaties, veranderingsagenten, private bedrijven, overigen)?**
 - Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
 - Wanneer heeft u contact gehad?
 - Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
 - In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
 - Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de Invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
 - Overigen

- o **Kunt u aangeven wat voor u de belangrijkste consequenties zijn die u uit de zojuist besproken contacten heeft getrokken m.b.t. de invoering van [naam innovatie]?**
 - Bent u naar aanleiding van de contacten met de zojuist besproken organisaties over [naam innovatie] anders tegen de innovatie gaan aankijken?
 - Heeft u naar aanleiding van deze contacten uw beslissing ten aanzien van de invoering van [naam innovatie] bijgesteld?

10. Heeft u nog vragen of aanvullende opmerkingen?

Bedankt voor de medewerking.

Vragenlijst non-adopters

1. Introductie onderzoek en onderzoeker

2. Kunt u uzelf kort introduceren?

- o Type organisatie?
- o Naam?
- o Functie?
- o Betrokkenheid bij innovatie (projectleider, wethouder, etc.). Sinds wanneer?

3. Kunt u vertellen hoe u bekend bent geraakt met [naam innovatie]?

- o Op eigen Initiatief (via krantenartikel, internet, etc.)

- o Via een andere organisatie (of persoon):

- Aanbodorganisatie
- Adopter
- Non-adopter
- Potentiële adopter
- Intermediair
- Overigen

- o *Medium: kanalen, middelen, boodschap*

Media en documenten⁷:

- Websites, CD-rom
- Radio of televisieprogramma
- Krantenartikelen, nieuwsbrief, brochure
- (Openbare!) handleidingen, formats, sjablonen
- (Openbare!) rapporten, jaarverslagen, scripties
- Overigen

Interpersoonlijke kanalen:

- Ambassadeur of andere persoon: wie, welke activiteiten
- Via formele of informele netwerken (regionale of landelijke netwerken, congressen, gebruikerdagen, kennismarkten, etc.)

⁷ Indien nodig een exemplaar van de handleiding, het jaarverslag, etc. aan de respondent vragen.

4. Kunt u aangeven wat de belangrijkste redenen voor uw organisatie waren om [naam innovatie] niet in te voeren?

o *Functionele overwegingen:*

- Effectiviteit, efficiëntie, winst, kwaliteit, sociale status, prestige [relatieve voordeel]
- Aansluiting op bestaande werkwijze [comptabiliteit]
- Gebruiksgemak [complexiteit]
- Mogelijkheid om eerst op kleine schaal uit te proberen [testbaarheid]
- Duidelijke resultaten [zichtbaarheid]
- Kosten [denk ook aan subsidies]
- Overigen

o *Politiek-bestuurlijke overwegingen:*

- Stond men open voor alternatieve en vernieuwende oplossingen [policy window]?
 - Geesten rijp of politiek opportuun
 - Invloed van ontwikkelingen of gebeurtenissen in de omgeving: verkiezingen, crisissituaties, conflicten, etc. [focussing events]
 - Policy entrepreneurs, leiderschap
- Is er sprake van politieke of maatschappelijke druk om de innovatie in te voeren?
 - Wet- en regelgeving
 - Subsidies
 - Stimuleren van invoering door een wethouder of minister te laten benadrukken dat invoering van de innovatie "een heel goed idee" is of door lijsten met succesvolle praktijkvoorbeelden te maken en prijzen uit te reiken.
 - Wethouder of minister die wil "scoren".

o *Institutionele overwegingen:*

- In hoeverre voelt u zich als organisatie vrij om al dan niet te adopteren?
 - Formeel (bijv. via wet- en regelgeving) en informeel (via afhankelijkheidsrelaties, "goed idee") [gedwongen isomorfisme]
 - Omgaan met onzekerheid door succesvol of legitiem voorbeeld te kopiëren. Overdracht van werknemers, inschakelen van de zelfde adviesbureaus [mimetisch isomorfisme]
 - Gevolg van professionalisering, inhuur externen, deelname aan netwerken, zelfde opleiding/achtergrond [normatief isomorfisme]

5. Kunt u aangeven welke andere organisaties volgens u [naam innovatie] wel hebben ingevoerd? [Organisaties noteren]

- o Wie?
- o Wanneer?
- o Wat waren volgens u de belangrijkste motieven van deze organisaties om [naam innovatie] wel in te voeren?

6. Zijn er volgens u andere organisaties die net als u wel overwogen hebben [naam innovatie] in te voeren, maar ook besloten hebben het niet te doen? [Organisaties noteren]

- o Wie?
- o Wanneer?
- o Wat waren volgens u de belangrijkste motieven van deze organisaties om net als u [naam innovatie] niet in te voeren?

7. Zijn er volgens u organisaties die momenteel overwegen om [naam innovatie] in te voeren? [Organisaties noteren]

- o Wie?
- o Wanneer?
- o Wat zijn volgens u de belangrijkste overwegingen van deze organisaties ten aanzien van de invoering van [naam innovatie]?

8. Kunt u aangeven met welke organisaties u contact heeft gehad over [naam innovatie]?

- o **Van de bij vraag 5 genoemde organisaties die [naam innovatie] wel hebben ingevoerd? [Let op dat bij deze vraag ook wordt ingegaan op de contacten met de aanbodorganisatie!]**
 - Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
 - Wanneer heeft u contact gehad?
 - Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
 - In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen

- Overigen
 - Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moelzaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
-)
- **Van de bij vraag 6 genoemde organisaties die [naam innovatie] ook niet hebben ingevoerd?**
 - Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
 - Wanneer heeft u contact gehad?
 - Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
 - In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
 - Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
 - Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
-)

o **Van de bij vraag 7 genoemde organisaties die momenteel overwegen [naam innovatie] in te voeren?**

- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
- Wanneer heeft u contact gehad?
- Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
- In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
- Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling
 - Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
- Hoe verliepen deze contacten?
 - Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?

o **Heeft u ook nog met andere organisaties of personen contact gehad over [naam innovatie] (bijv. kennisinstututen, consultants, opinieleiders, beleidsmakelaars, belangenbehartigende organisaties, veranderingsagenten, private bedrijven, overigen)?**

- Met welke organisaties heeft u contact gehad over [naam innovatie]?
- Wanneer heeft u contact gehad?
- Was het een eenmalig contact of heeft u vaker contact met elkaar gehad over [naam innovatie]?
- In welke context vonden deze contacten over [naam innovatie] plaats?
 - (In)formele persoonlijke contacten (telefonisch, schriftelijk, face-to-face)
 - Congressen, gebruikersdagen, kennismarkten
 - Regionale of landelijke overleggen
 - Overigen
- Wat was het doel van deze contacten?
 - Informatie-uitwisseling

- Expertise of begeleiding bieden (bijv. bij het opzetten van een pilot)
 - Samenwerking (bij de invoering, uitvoering of verspreiding van de innovatie)
 - Overigen
- Hoe verliepen deze contacten?
- Moeizaam of soepel
 - Wederzijds vertrouwen of wantrouwen (oud zeer)
 - Had u het idee dat [organisatie x] u (meteen) begreep (gemeenschappelijke taal)?
 - Had u het idee dat [organisatie x] geconfronteerd werd met hetzelfde of een vergelijkbaar probleem (gedeelde problematiek, gemeenschappelijk referentiekader)?
 - Overigen
- Kunt u aangeven wat voor u de belangrijkste consequenties zijn die u uit de zojuist besproken contacten heeft getrokken m.b.t. de beslissing om [naam innovatie] niet in te voeren?**
- Bent u naar aanleiding van de contacten met de zojuist besproken organisaties over [naam innovatie] anders tegen de innovatie gaan aankijken?
 - Heeft u naar aanleiding van deze contacten uw beslissing ten aanzien van de invoering van [naam innovatie] bijgesteld?

9. Heeft u nog vragen of aanvullende opmerkingen?

Bedankt voor de medewerking.