

INNOVEREN + OPTIMALISEREN = PRESTEREN

Hanneke Gieske*

■ Innoveren en optimaliseren zijn beide van belang voor presteren. Optimaliseren is belangrijk om de effectiviteit en efficiency van bestaande publieke diensten te verbeteren. En innoveren is nodig als optimaliseren niet langer voldoende is om de huidige of de toekomstige kwaliteit van publieke diensten te verbeteren of te waarborgen. Deze processen verschillen echter en stellen andere eisen aan de organisatie en medewerkers. Hoe je omgaat met de spanning tussen beide processen om het presteren van publieke organisaties – in casu de waterschappen – te verbeteren was onderwerp van mijn promotieonderzoek aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam, onder begeleiding van prof. dr. Arwin van Buuren en dr. Ingmar van Meerkerk.

Hoe kunnen publieke organisaties – in casu de waterschappen – in samenhang innoveren en optimaliseren om beter te presteren?

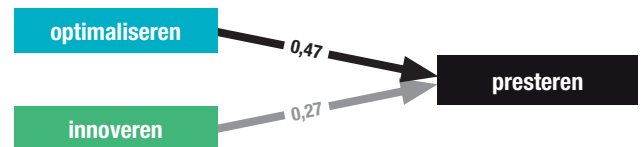
Waterschappen realiseren voortdurend innovaties. Tegelijkertijd is innoveren in uitvoeringsgerichte organisaties als de waterschappen uitdagend. Het brengt onzekerheid met zich mee. Soms spelen ook legitimiteitsvragen: ‘zijn wij daar wel van’, of ‘mogen wij dat wel’? Processen binnen de waterschappen zijn vooral gericht op optimaliseren, het verbeteren van bestaande processen, beleid, producten en diensten. Er is een sterke drive om te presteren. Dat wringt vaak met innoveren. Waterschappen worstelen met deze spanning. Een manager van een waterschap verwoordt het als volgt: *“Je hebt wel een innovatiebeleid, maar de processen zijn er niet op ingericht. Het moet maar passen in de normale bedrijfsvoering. En daar zit volgens mij ook precies het ongemak en de stress in de organisatie.”* En innoveren is vaak los georganiseerd van het reguliere werk, wat nuttig kan zijn in de experimenteerfase, maar het implementeren lastig maakt. Een medewerker van een beheerafdeling zegt bijvoorbeeld: *“Het voelt soms of we als beheerafdeling de innovatie over de schutting gegooid krijgen. De brokstukken mogen wij opruimen.”* Soms vindt innovatie ‘onder de radar’ plaats, omdat medewerkers of managers zich niet gelegitimeerd of gesteund voelen met

innovatie bezig te zijn. Een manager: *“De kunst is eigenlijk om het letterlijk klein te houden. Als het systeem er grip op krijgt, heb je grote kans dat het een stille dood sterft”.*

Innoveren en optimaliseren lijken dus tegengestelde processen. Maar innoveren en optimaliseren vullen elkaar ook aan, als optimaliseren niet meer volstaat moet gezocht worden naar vernieuwing, en na innoveren volgen vaak weer optimalisatieslagen. Ik heb onderzocht hoe publieke organisaties, in casu de waterschappen, beter kunnen worden in het omgaan met de hiervoor beschreven spanning, en het in samenhang innoveren (vernieuwen) en optimaliseren (verbeteren); dat wil zeggen, hun innovatief vermogen versterken. Hiervoor heb ik een conceptueel model ontwikkeld, dat de basis vormde voor een enquête die ik heb uitgezet onder de waterschappen. Door middel van focusgroepen - parallele groepsgesprekken met managers en medewerkers in acht waterschappen - is betekenis gegeven aan de data.

Eerst ga ik in op de bijdrage van innoveren en optimaliseren aan presteren. Daarna beschrijf ik de capaciteiten die nodig zijn om in samenhang te innoveren en optimaliseren, en vervolgens hoe je dit kunt organiseren. Tenslotte geef ik handelingsperspectieven. Voor de wetenschappelijke onderbouwing, methode, literatuur, meetschalen, en dergelijke verwijs ik naar mijn

* **Hanneke Gieske** – Programmamanager Implementatie Omgevingswet Hoogheemraadschap van Delfland, vanaf 1 juli specialistisch adviseur Innovatief Vermogen bij Rijkswaterstaat. Gastonderzoeker Erasmus Universiteit Rotterdam.



Afbeelding 1. Relatie tussen innoveren, optimaliseren en presteren voor de waterschappen. De hogere coefficient tussen optimaliseren en presteren (0,47) geeft aan dat die samenhang het sterkst is.

proefschrift (Gieske, 2019a), en voor een handzame, praktische uitwerking naar de publieksversie (Gieske, 2019b). Het is ook mogelijk mijn masterclass tijdens de Dijkwerkersdag van 2019 te bekijken.

De bijdrage van optimaliseren én innoveren aan presteren

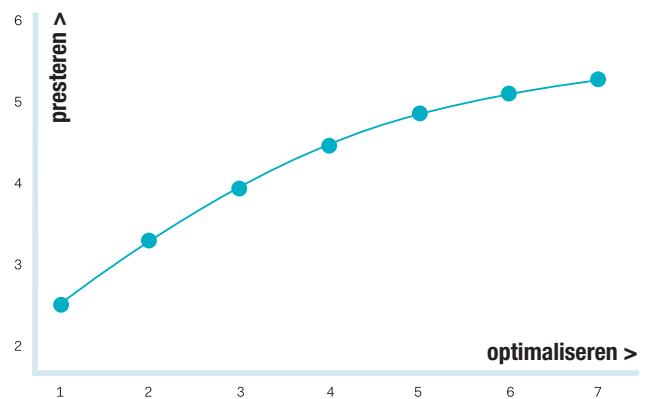
670 waterschappers hebben in de enquête beoordeeld of hun waterschap voor hun werkveld in de laatste vijf jaar beter is gaan presteren, en of beleid, technieken, diensten of werkwijzen zijn geïnnoveerd of geoptimaliseerd. Statistische analyse laat zien dat de relatie tussen optimaliseren en presteren het sterkst is. Echter, innoveren draagt ook substantieel bij. Beide zijn dus belangrijk om publieke doelen te behalen. Zie afbeelding 1. Bovendien neemt de bijdrage van optimaliseren aan presteren af bij toenemende mate van optimalisatie. Zie afbeelding 2. Nog meer optimalisatie wordt dan 'te veel van het goede', en overstappen op innoveren is noodzakelijk.

Dat over-optimalisatie een risico is wordt herkend binnen de waterschappen. Een manager zegt bijvoorbeeld: *“Wij zitten nog steeds in te regelen in ons systeem, tot op de millimeter nauwkeurig. Maar die knop kan niet meer verder. We moeten wat anders.”*

De onderliggende redenen voor een sterke focus op optimalisatie en het risico op over-optimalisatie zijn achterhaald m.b.v. de focusgroepen:

- Een sterk nadruk op korte termijn resultaten en kostenbeheersing.
- Een hoge prestatiedruk en de rol van managers daarbij.
- Een interne gerichtheid en een overvloed aan procedures, die vaste patronen in denken en handelen versterken.
- Een sterke focus op het vermijden van risico's en fouten, en beperkt leren.

De mate waarin dit speelt verschilt overigens wel binnen de waterschappen, zie verderop in dit artikel.



Afbeelding 2. De relatie tussen optimaliseren en presteren voor de waterschappen. De lijn vlakkt af, het effect van nog meer optimalisatie op prestatie neemt af. De assen lopen van helemaal oneens (1) tot helemaal eens (7).

DEFINITIES

Innoveren (vernieuwen) is de implementatie van een nieuw concept dat het functioneren en presteren van de publieke sector verandert en substantieel verbetert en daarmee publieke waarde creëert. Dat kan een technisch, organisatorisch, beleids-, dienstverlenings- of ander concept zijn. Het gaat niet om iets nieuws in absolute zin, maar om iets dat door belangrijke betrokkenen als iets nieuws wordt beschouwd; een discontinuïteit met het verleden. Innovatie wordt weleens verward met inventie, de ideeënvormings- en experimenteerfase van een innovatieproces. Er is pas sprake van innovatie als deze ook is geïmplementeerd en geïnstitutionaliseerd, dat wil zeggen: opgenomen in reguliere processen en handelen.

Optimaliseren (verbeteren) is het geleidelijk verbeteren van bestaand beleid, processen, diensten en technieken, in continuïteit met het verleden. Bedoeld om het functioneren en presteren van de publieke sector te verbeteren en publieke waarde te creëren. Het gaat om het verfijnen van bestaande praktijken, het benutten van bestaande kennis en vaardigheden, binnen bestaande aannamen en gedachtenpatronen. Optimaliseren is niet hetzelfde als het verbeteren van efficiëntie: het behalen van hetzelfde resultaat tegen lagere kosten of in minder tijd.

Presteren bij publieke organisaties gaat om het creëren van publieke waarde. Het gaat niet alleen om het verbeteren van efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit, maar ook om toekomstbestendigheid, legitimiteit en responsiviteit naar belanghebbenden.

	Verbindend vermogen	Ambidexter (dual) vermogen	Lerend vermogen
Individueel	Verbindende capaciteiten: (medewerkers en bestuurders) <ul style="list-style-type: none"> Verbinden inhoud (ideevorming – nieuwe combinaties) Verbinden actoren in en tussen organisaties Instellen en verbinden van complementaire rollen 	Managen van optimalisatie en innovatie: (managers) <ul style="list-style-type: none"> Toepassen transformatief en transactioneel leiderschap Verbinden innovatie- aan reguliere werkprocessen 	Eerste en tweede orde leren: (alle actoren) <ul style="list-style-type: none"> Reflectieve houding Tolerant voor ambiguïteit en onzekerheid Open voor diversiteit ideeën, nieuwe kennis, expertise en contexten
Organisatie	Procedures en processen die interne en externe samenwerking steunen: <ul style="list-style-type: none"> Ondersteunen interne netwerken door socialisatie en coördinatie Ondersteunen externe netwerken via netwerkvaardigheden, toewijzen netwerkrollen en netwerkbeleid 	Procedures en processen die het balanceren van optimalisatie en innovatie ondersteunen: <ul style="list-style-type: none"> Duale (optimaliseren én innoveren) strategieën, beleid en werkprocessen Gebalanceerde toekenning van middelen 	Procedures en processen die organisatieleren ondersteunen: <ul style="list-style-type: none"> Ondersteunen organisatie-leerprocessen van optimalisatie en innovatie Ondersteunen van reflectie op organisatieleren
Netwerk	Netwerkvermogen: <ul style="list-style-type: none"> Netwerken, allianties en samenwerkingsprogramma's creëren en onderhouden Creëren en onderhouden sociaal kapitaal door op samenwerking gerichte dialoog en opbouwen van vertrouwen en wederkerigheid 	Netwerkvermogen: <ul style="list-style-type: none"> Duale structuur (nieuwe én bekende partijen) van netwerken creëren en onderhouden Duale inhoud (nieuw én bekend) van netwerken creëren en onderhouden 	Netwerkvermogen: <ul style="list-style-type: none"> Collaboratieve arrangementen voor leren en experimenteren creëren en onderhouden Gelokaliseerde leerprocessen verbinden en inbedden in organisationele leerprocessen

Tabel 1. Overzicht van de belangrijkste kenmerken van verbinden, ambidextrie ('tweebenigheid') en leren op individueel, organisatie en netwerk niveau.

Welke capaciteiten zijn nodig voor innoveren en optimaliseren?

Publieke organisaties hebben vaardigheden nodig om innoveren en optimaliseren goed te laten verlopen en te verbinden. Het gaat om vaardigheden van individuen, – managers, medewerkers en bestuurders -, van de organisatie als geheel, en van het netwerk waar de organisatie deel van uitmaakt. Uit literatuuronderzoek blijkt dat verbindend vermogen, ambidexter vermogen en lerend vermogen belangrijk zijn. Verbindend vermogen is het vermogen om verbindingen te maken tussen inhoud en tussen verschillende actoren en belangen. Ambidextrie is het vermogen zowel te innoveren als te optimaliseren, en daarin een goede samenhang, balans of synergie te vinden. Het betekent letterlijk met beide handen of benen

even handig zijn en wordt daarom ook 'tweehandigheid' of 'tweebenigheid' genoemd. Lerend vermogen is het vermogen nieuwe informatie op te nemen, daarop te reflecteren en inzichten en gedrag aan te passen. Dat is zowel een individueel en cognitief proces, als een sociaal en interactief proces van interpretatie en betekenis geven op het niveau van groepen, organisaties en netwerken.

Ik heb onderzocht wat deze capaciteiten kenmerkt op individueel, organisatie en netwerk niveau (tabel 1). Dit heb ik ook in de enquête gemeten en vervolgens door statistische analyse bepaald wat het meest bijdraagt aan innoveren en optimaliseren (tabel 2). Door het focusgroeponderzoek kon ik de gevonden relaties verklaren en verdiepen.

Innoveren	Coëfficiënt	Optimaliseren	Coëfficiënt
lerend netwerk	0,33	lerend netwerk	0,24
netwerk met nieuwe partijen	0,28	ambidexter manager	0,20
lerende organisatie	0,17	verbindende project-/procesleider	0,17
verbindende project-/procesleider	0,09	verbinden binnen organisatie	0,14
		netwerk met nieuwe partijen	0,12

Tabel 2. Statistische modellering van de relaties tussen de capaciteiten innoveren en optimaliseren: een grotere coëfficiënt staat voor een sterkere relatie.

Verbindend vermogen

Individueel niveau

Op individueel niveau gaat het erom dat medewerkers en bestuurders ideeën en mensen verbinden, en grenzen binnen en buiten hun organisaties overbruggen. Belangrijk is dat zij vertrouwen opbouwen en oog te hebben voor belangen van anderen. Het is niet zo dat één persoon al deze kwaliteiten in huis hoeft te hebben. Meerdere mensen in complementaire rollen kunnen elkaar aanvullen.

Uit de analyse van de enquêtedata en de focusgroepen blijkt dat binnen de waterschappen verbindende project- of procestrekkers bijdragen aan innoveren, optimaliseren en presteren. Het gaat vaak om initiërend en ondernemend gedrag van medewerkers, die nieuwe ideeën inbrengen en koppelen aan bestaande processen en procedures, of deze juist handig omzeilen. Een medewerker zegt bijvoorbeeld: *“Op een gegeven moment voel je een sterke overtuiging dat iets beter en nieuwer kan. Wat kunnen we eraan doen om dat toch voor elkaar te krijgen, hoe moeilijk die weg ook kan zijn.”* Uit de focusgroepen kwam ook naar voren dat kleinschalige innovatie of juist wat grootschaliger optimalisatie vaak plaatsvindt als mensen op de werkvloer kansen voor verbetering zien. Medewerkers schakelen tussen innoveren en optimaliseren, en laten daarmee ‘ambidexter’ (‘tweebenig’) gedrag zien. Verbindende bestuurders dragen bij aan presteren.

Organisatieniveau

Interne verbondenheid tussen medewerkers en tussen organisatieonderdelen bevordert kennisdeling en draagt bij aan het verbeteren van bestaande kennis en processen. Ook externe verbondenheid met andere overheden en belanghebbenden is van belang. Een aandachtspunt hierbij is dat sterke interne netwerken ook normatieve verwachtingen over houding en gedrag verspreiden, *“zo doen we dat hier”*.

Uit de analyse blijkt dat interne verbinding belangrijk is voor optimalisatie. Interne informatie-uitwisseling, coördinatie tussen verschillende teams en sociale activiteiten zorgen voor de uitwisseling van ideeën en kennis. Opvallend is dat interne verbinding niet bijdraagt aan innoveren. Dit komt mogelijk doordat hechte interne netwerken bestaande patronen in denken en handelen

versterken, en verspreiding van nieuwe ideeën en technieken in de weg staan. De waterschappers herkennen een neiging om in vaste patronen te denken en vertrouwde werkwijzen te volgen.

Netwerkniveau

Op netwerkniveau gaat het om de vaardigheid om betekenisvolle en effectieve relaties aan te gaan met andere overheden en belanghebbenden. Het is belangrijk om in verschillende vormen te kunnen samenwerken, van meer informele settingen en gezamenlijke programma's tot formele contractvormen. En om sociaal kapitaal op te bouwen door constructieve dialoog, vertrouwen en wederkerigheid.

Uit de analyse blijkt dat verbinden weliswaar een belangrijke vaardigheid is, maar dat vooral het aangaan van relaties met nieuwe partijen en leren op netwerkniveau noodzakelijk zijn voor innoveren én optimaliseren. Ook hier speelt wellicht dat hechte netwerken efficiënt kennis uitwisselen en tot oplossingen komen, maar dat sterke banden ook vaste patronen en het versterken van bestaande kennis en gelijkvormige oplossingen bevorderen, en vernieuwing in de weg kunnen staan.

Ambidextrie

Individueel niveau

Op individueel niveau zijn vooral managers belangrijk voor een goede balans tussen verandering en continuïteit. Hierbij speelt hun leiderschapsstijl een rol. Transactionele managers sturen op het halen van resultaten en zorgen voor de randvoorwaarden. Transformationele managers hebben visie en zijn voortdurend op zoek naar nieuwe mogelijkheden. Zij stimuleren om op nieuwe manieren te denken, en enthousiasmeren en coachen medewerkers. Uit onderzoek blijkt dat transformationeel leiderschap innovatie ondersteunt en transactioneel leiderschap optimalisatie. Ambidexter managers combineren beide stijlen en dragen zo bij aan zowel innoveren als optimaliseren.

De analyse laat zien dat managers binnen de waterschappen bijdragen aan optimaliseren. Ze zijn sterk gericht op het halen van resultaten. Een manager zegt:

“We hebben gigantisch de focus op wat we moeten realiseren. Wat zijn de prestaties, wat moeten we nu leveren? Daar zetten we ook alle middelen op in.” Ze voelen zich niet altijd gelegitimeerd om innovatie te faciliteren.

Organisatieniveau

Ambidexter organisaties zijn efficiënt in het halen van hun doelen, maar ook in het aanpassen aan veranderingen en uitdagingen in hun omgeving. Ze doen dat door innoveren en optimaliseren op strategisch niveau te integreren, en te zorgen dat deze op operationeel niveau goed verbonden zijn. Daarvoor zijn procedures nodig om om te gaan met de spanningen tussen de verschillende eisen die innoveren en optimaliseren stellen. Zodat mensen en middelen zodanig ingezet worden dat innoveren én optimaliseren gesteund worden.

Uit de analyse blijkt dat deze integrerende strategieën en procedures bij sommige waterschappen niet aanwezig zijn en bij andere wel. Ik ga daar hieronder, bij het onderdeel ‘organiseren van samenhang’ verder op in.

Netwerkniveau

Ambidexter vermogen op netwerkniveau kenmerkt zich door balans tussen sterke én zwakke verbindingen, een mix van bekende én nieuwe partijen, formele én informele structureren. Sterke, hechte verbindingen tussen bekende inhoud en bestaande actoren, bevorderen kennisdeling en het opbouwen van vertrouwen. Zwakkere banden daarentegen kunnen juist een brug vormen tussen nieuwe en bestaande inhoud en actoren, waardoor nieuwe kennis en inzichten beschikbaar komen voor het netwerk.

Uit de analyse blijkt dat netwerken met nieuwe partijen voor innoveren erg belangrijk is, maar ook bijdraagt aan optimaliseren. De waterschappen verschillen in de mate waarin ze externe verbinding zoeken.

Lerend vermogen

Individueel niveau

Op individueel niveau gaat het vooral om open staan voor nieuwe ervaringen, tolerantie voor ambiguïteit en onzekerheid, bereidheid om te experimenteren, en om te leren van de effecten van handelen en van fouten. Leren

binnen bestaande aannamen, normen en waarden wordt ‘eerste orde’ leren genoemd. ‘Tweede orde’ leren is leren door reflectie op onderliggende aannamen, normen en waarden van individuen of organisaties. Innovatie vereist tweede orde leren en optimalisatie eerste orde leren.

De analyse laat zien dat hoewel leren op individueel niveau ontegenzeggelijk belangrijk is, juist de interactie tussen individueel leren en organisatieleren nodig is om bij te dragen aan innoveren en optimaliseren.

Organisatieniveau

Voor leren op organisatieniveau is van belang dat beleid en procedures meegroeien met nieuwe kennis en inzichten. Organisaties leggen kennis vast in hun strategieën, processen en procedures, cultuur en structuren. Deze kennis wordt in de loop van de tijd opgebouwd, al lerend van de medewerkers, die op hun beurt weer leren van de geïnstitutionaliseerde kennis en ervaring. Regelmatige reflectie op dit proces van wederzijds leren is van belang.

Uit de analyse blijkt dat op organisatieniveau lerend vermogen cruciaal is voor innoveren. Het gaat hierbij om het ontwikkelen en gebruik maken van ervaring en kennis van medewerkers, het aanpassen van het beleid en de werkwijzen van de organisatie aan nieuwe kennis en technologie, en reflectie op organisatieleren. In veel waterschappen wordt vooral projectgebonden geleerd, maar wordt het geleerde beperkt gedeeld, en vindt organisatieleren beperkt plaats. Er is een vrees om afgerekend te worden op fouten.

Netwerkniveau

Op netwerkniveau is interorganisationeel leren nodig. Dit kan met flexibele, tijdelijke vormen die experimenteren mogelijk maken, zoals pilots of ‘living labs’. In deze ‘vrije ruimten’ zijn partijen vrijer om kennis en ideeën uit te wisselen. Deze tijdelijke vormen moeten wel goed ingebed worden in de bestaande formele instituties en leerprocessen. Dat is belangrijk voor de acceptatie en implementatie van innovatie, en het efficiënt delen van kennis en middelen.

De analyse laat zien dat leren op netwerkniveau de grootste bijdragen aan innoveren en aan optimaliseren levert.

Hoe organiseer je in samenhang innoveren en optimaliseren?

Organisaties ordenen hun praktijken door hun strategieën en procedures, cultuur en managementstijl. Daarmee wordt beoogd het handelen van medewerkers op de werkvloer te beïnvloeden. Maar medewerkers baseren hun handelen vaak op eigen professionele inschattingen, of volgen juist vaste routinematige patronen. Voor ambidextrie op organisatieniveau, waarbij innoveren en optimaliseren elkaar versterken, is het belangrijk dat formele systemen en informele praktijken op de werkvloer congruent zijn en elkaar versterken.

Het omgaan met innoveren en optimaliseren vergt het omgaan met schijnbare tegenstellingen, zoals korte termijn of lange termijn doelstellingen, zekerheid of risico, stabiliteit of flexibiliteit, controle of autonomie, uniformering of diversiteit. Er zijn verschillende manieren om met deze tegenstellingen om te gaan. Een dilemma benadering, “óf/óf” denken, gaat ervanuit dat ieder alternatief voor- en nadelen heeft waartussen gekozen moet worden. Paradoxe of duale benaderingen benaderen tegenstellingen als gelijktijdige, gerelateerde en synergetisch samenhangende tegenstellingen of dualiteiten. Ze sporen aan tot “én/én” denken, omdat ze spanningen tussen schijnbare tegenstellingen als inherent en nuttig beschouwen, die uitnodigen tot creativiteit en kansen. Oplossingen variëren van acceptatie van spanning tot itereren tussen beide polen of integreren.

Strategie en procedures: Integreer innoveren en optimaliseren op strategisch niveau en ontwerp ondersteunende procedures

Op strategisch niveau innoveren en optimaliseren integreren kan door vanuit een lange termijn perspectief na te gaan of innoveren en optimaliseren nodig is om presteren op de korte termijn te verbeteren en op lange termijn te borgen. Op operationeel niveau kunnen optimaliseren en innoveren gescheiden worden (een óf/óf benadering). Regulier werk wordt zoveel mogelijk gestandaardiseerd en processen worden verbeterd door bijvoorbeeld lean management. Innoveren wordt in een aparte eenheid, projecten en budget ondergebracht. Hierbij zijn procedures nodig om de interactie tussen beide te ondersteunen. Contextuele benaderingen (én/én benaderingen) brengen innovatie en

optimalisatie op operationeel niveau juist dicht bij elkaar, om op het niveau van organisatie-eenheden en medewerkers samenhang en itereren tussen beide te stimuleren en ondersteunen. Ook dit vergt ondersteunende procedures.

Managementstijl: combineer transformationele en transactionele activiteiten

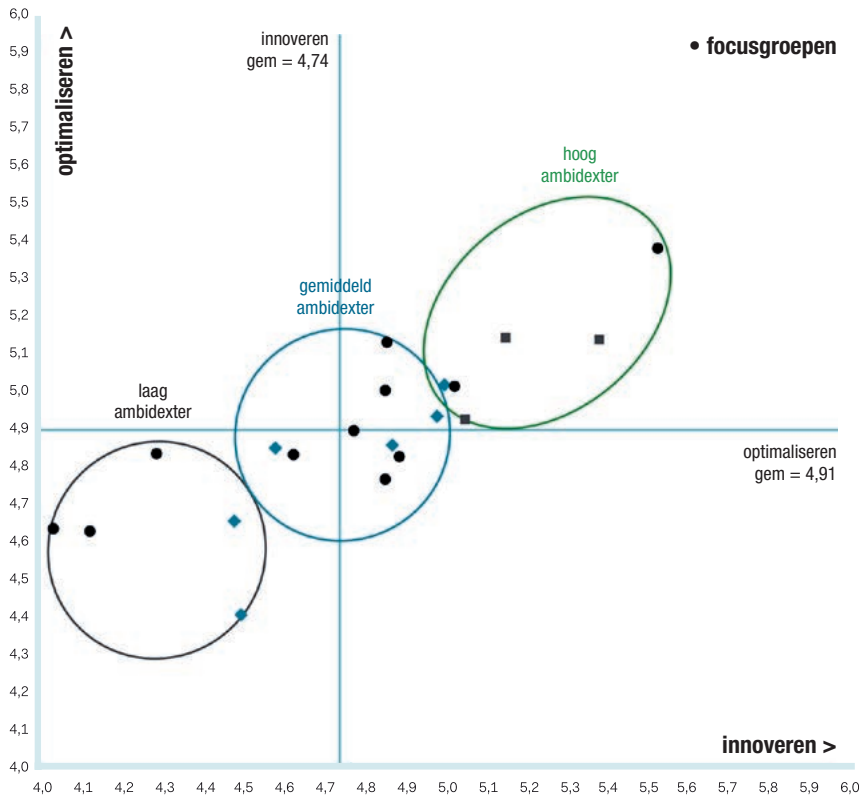
Een ambidexter manager kan omgaan met de spanning tussen innoveren en optimaliseren door activiteiten zowel te integreren als te differentiëren, door middelen goed te verdelen tussen beide, en door verbinding tussen beide processen te borgen.

Cultuur- en organisatie-identiteit: communiceer paradoxale waarden

Cultuur en organisatie-identiteit zijn van belang om ambidexter waarden te implementeren en te ondersteunen. Een bekende definitie van organisatiecultuur is: “*het patroon van gedeelde aannamen – bedacht, ontdekt of ontwikkeld door een groep terwijl deze leerde om te gaan met problemen van externe adaptatie en interne integratie – dat goed genoeg werkte om als valide te worden beschouwd en, daarom, om aan nieuwe leden te leren als de juiste manier van waarnemen, denken en voelen in relatie tot deze problemen.*” Deze basisaannamen en veronderstellingen werken onbewust, en bepalen het perspectief van een organisatie op zichzelf en de omgeving. Een organisatiecultuur die tweebenigheid ondersteunt bevordert schijnbaar tegengestelde waarden, en ondersteunt gelijktijdig verschillen en eenheid.

Informele werkprocessen in de praktijk: zijn deze congruent met de strategie?

Ook al zijn formele ambidexter strategieën en procedures aanwezig in een organisatie, dan nog kan de werkelijke praktijk er heel anders uitzien. Vertrouwen op formele processen is daarom niet voldoende om goed te presteren. Het zijn de “*actuele praktijken die het succes of falen van organisaties bepalen*”, zoals de onderzoekers Brown en Duguid stellen. Het ambidexter vermogen van organisaties wordt versterkt als strategische intenties en de praktijk samenhangen en ambidexter gedrag van medewerkers en organisatieonderdelen ondersteund worden door goed ontworpen procedures, en een passende cultuur en managementstijl.



• focusgroepen

Afbeelding 3. Indeling van de waterschappen op mate van ambidextrie gebaseerd op de scores voor innoveren en optimaliseren en de uitkomsten van de focusgroepen. De assen lopen van helemaal oneens (1) tot helemaal eens (7).

Hoe organiseren de waterschappen innoveren en optimaliseren?

De waterschappen verschillen in de mate waarin ze innoveren en optimaliseren, en in hoe ze innoveren en optimaliseren organiseren. Om deze verschillen en de achtergronden daarvan te achterhalen heb ik ze in drie groepen verdeeld. Zie afbeelding 3. Er is een groep waarbij de scores voor innoveren en optimaliseren onder het gemiddelde voor alle waterschappen liggen, een gemiddeld scorende groep, en een bovengemiddeld scorende groep. De verschillen in organisatie-aspecten voor deze ‘laag-ambidexter’, ‘gemiddeld-ambidexter’ en ‘hoog-ambidexter’ waterschappen zijn samengevat in tabel 3.

Laag-ambidexter waterschappen

In de laag-ambidexter waterschappen gaan een strikte kerntaakgerichte oriëntatie, en een behoudende en risicomijdende cultuur samen met een sterke focus op korte termijn resultaten en kostenbeheersing. Een lange termijn visie ontbreekt. Door de interne gerichtheid is er beperkt aandacht voor externe verbinding. Ze zien innovatie niet als onderdeel van hun taken of mandaat.

Managers sturen op ‘productie’. De transactionele managementstijl hindert innovatie. Medewerkers pleiten voor een minder directieve en meer coachende leiderschapstijl, meer gebaseerd op autonomie en vertrouwen. Managers en medewerkers vrezen verantwoordelijk gehouden te worden voor mislukkingen en fouten. Er is weinig aandacht voor interne verbinding, kennisuitwisseling, en organisatieleren.

Dit laat geen ruimte voor het inbedden van innovatie in de dagelijkse werkprocessen van de organisatie. In de praktijk vindt innovatie plaats als zich problemen voordoen die om een innovatieve oplossing vragen, of als ondernemende medewerkers kansen zien om hun werk te verbeteren. Dit vindt vaak ‘onder de radar’ plaats. Informele innovatiepraktijken zijn daardoor beperkt gekoppeld aan de formele strategie en organisatiedoelen.

Gemiddeld-ambidexter waterschappen

Gemiddeld-ambidexter waterschappen hebben toekomstgerichte strategieën, en willen graag gezien worden als innovatief. De besturen van deze waterschappen ondersteunen dit. De waterschappen zoeken externe partijen op om samen te experimenteren, en er zijn mooie voorbeelden van innovaties. Het formele innovatiebeleid ondersteunt de inventiefase van innovatieprocessen. Innovatie buiten het programma wordt niet gesteund of beloond.

Deze waterschappen ‘scheiden’ daarmee innoveren van de reguliere organisatie. Implementatie is niet goed geregeld, hetgeen spanning veroorzaakt met operationele eenheden. Deze spanning wordt versterkt door de focus op optimaliseren, en de op meetbare prestaties gerichte cultuur en werkprocessen. In de procedures die zijn ingericht om transparantie en verantwoording te vergroten en risico’s te vermijden, wordt geen rekening gehouden met innovatie. Leren en evaluatie maken beperkt onderdeel uit van het werk.

Managers hanteren zowel transactionele als transformationele stijlen, maar sturen vooral op het behalen van resultaten.

	Laag-ambidexter	Gemiddeld-ambidexter	Hoog-ambidexter
Strategie, beleid en procedures	<ul style="list-style-type: none"> Geen lange termijn visie Terughoudendheid t.a.v. externe verbinding Innovatie niet in strategie of beleid Beperkt optimaliseren 	<ul style="list-style-type: none"> Toekomstgerichte strategie Externe verbinding Innovatiebeleid ondersteunt inventie, niet implementeren Innovatie moet passen in reguliere bedrijfsvoeringsprocessen Focus op optimalisatie Óf-óf benadering: innoveren en optimaliseren gescheiden 	<ul style="list-style-type: none"> Integratieve strategieën Externe verbinding met onverwachte partijen Innovatie in of dichtbij de lijn Procedures voor (verbinding) innoveren en optimaliseren Én-én benadering: contextuele ambidextrie (in aanvulling op óf-óf)
Leiderschapsstijl	<ul style="list-style-type: none"> Sturen op korte termijn resultaten en kostenbeheersing Controleren, vermijden van risico's Transactioneel 	<ul style="list-style-type: none"> Sturen op meetbare korte en lange termijn resultaten Strakke planning, 'in control' zijn, vermijden van risico's Transactioneel en transformationeel 	<ul style="list-style-type: none"> Sturen op doelen, verbinding en leren Toleranter voor onzekerheid Meer transformationeel dan transactioneel
Cultuur, organisatie-identiteit	<ul style="list-style-type: none"> Legalistische interpretatie van taken, innovatie niet gelegitimeerd Intern gericht Behoudend Kostenreductie 	<ul style="list-style-type: none"> Toekomstgerichte taakoriëntatie Prestatiegericht Willen gezien worden als innovatief Angst voor afrekenen op risico's en fouten 	<ul style="list-style-type: none"> Maatschappelijke waarde georiënteerde taakopvatting Ontwikkelingsgericht Innoveren om te leren, en vaste patronen te doorbreken
Praktijk	<ul style="list-style-type: none"> Innovatie 'onder de radar' door ondernemende medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> Innovatie tijdens reguliere werk door ondernemende medewerkers en/of als project Innovatiebeleid beperkt doorgedrongen tot praktijk 	<ul style="list-style-type: none"> Innovatie tijdens reguliere werk en als project Strategie en praktijk meer in lijn

Tabel 3. Verschillen tussen laag-, gemiddeld- en hoog-ambidexter waterschappen.

Daarbij leggen ze zichzelf en de organisatie veel tijdsdruk en strikte procedures op. Ze vinden optimalisatie belangrijk, om werkdruk en kosten te verlagen.

In de praktijk vindt innovatie ook buiten het innovatieprogramma regelmatig plaats. Dit geeft aan dat ambidexter gedrag op de werkvloer – het schakelen tussen innoveren en optimaliseren – 'vanzelf' plaatsvindt. Hierbij speelt informeel leiderschap van ondernemende medewerkers een cruciale rol.

Hoog-ambidexter waterschappen

De hoog-ambidexter waterschappen hebben een op maatschappelijke waarde gerichte perceptie van verantwoordelijkheden. Ze beschouwen innoveren en optimaliseren als noodzakelijk om maatschappelijke waarde te creëren. Ze zoeken verbinding met onverwachte partijen, zoals onderwijs, cultuur en zorg. Ook wordt samenhang gezocht met andere aandachtgebieden, zoals dienstverlening en digitalisering. Dit resulteert in integrerende strategieën. Innoveren wordt in of dichtbij de lijnorganisatie georganiseerd. Er is systematisch aandacht voor organisatieleren.

Hiermee creëren deze waterschappen meer contextuele ambidextrie. Medewerkers worden aangemoedigd zowel te innoveren als te optimaliseren. Deze waterschappen zijn van mening dat het stimuleren van innovatie helpt om vaste patronen in denken en handelen te doorbreken of voorkomen. Het implementeren van innovaties vindt plaats binnen reguliere bedrijfsvoeringsprocedures, maar wordt gelegitimeerd door samenhangende visies, en ondersteund door intra-organisatorische verbinding en minder gefragmenteerde leerprocessen.

Managers in hoog-ambidexter waterschappen lijken wat toleranter ten aanzien van onzekerheid en risico's. Managers sturen op verbinding, samenhang en leren. Ze zien het als hun taak om richting te geven, te inspireren, medewerkers te coachen, aan te sluiten bij hun individuele behoeften, en hen te helpen hun netwerk op te bouwen. Er is aandacht voor leiderschapontwikkeling.

Deze context en de meer transformationele managementstijl ondersteunt verbinding en schakelen tussen innovatie- en optimalisatie, en faciliteert ambidexter gedrag van

medewerkers. Er wordt minder verwezen naar initiatieven van ondernemende medewerkers, mogelijk door de meer ingebedde innovatiepraktijken.

Handelingsperspectieven

Behendigheid in het schakelen tussen innoveren en optimaliseren versterkt het innovatief vermogen en draagt bij aan beter presteren. Door het creëren van contextuele ambidextrie of tweebenigheid - een én/én benadering – is het voor waterschappers makkelijker om te schakelen tussen innoveren en optimaliseren. Daarnaast is van belang de capaciteiten van medewerkers en organisaties gericht te versterken. Hieronder schets ik algemene handelingsperspectieven op organisatieniveau, als basis voor verdere uitwerking.

Organiseren

Cultuur: reflecteer op identiteit en rolopvatting: Reflecteren op rolopvatting en identiteit helpt om onderliggende waarden achter vaste denkpatronen en handelen te verhelderen, en innovatie- en optimalisatiepraktijken te begrijpen en desgewenst te veranderen.

Cultuur: organiseer interne en externe dialoog: Een interne en externe dialoog over rolopvatting en waarden, visie en strategie, helpt om interne opvattingen en waarden te vormen en beïnvloeden. Omarm en communiceer schijnbaar tegengestelde waarden, zoals verbeteren én vernieuwen, vertrouwen én controle, autonomie én discipline, uniformiteit én diversiteit.

Ontwikkel een samenhangende strategie: Innoveren en optimaliseren zijn een middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Anticipeer op het moment dat optimaliseren niet meer bijdraagt aan presteren, en verder gaan op dezelfde weg ontoereikend is om duurzaam en volhoudbaar maatschappelijke waarde te creëren. Een lange termijn analyse van de noodzaak om te innoveren of te optimaliseren kan de basis vormen voor een integrerende samenhangende strategie.

Zorg voor ondersteunende processen en procedures: Processen en procedures die de verbinding en interactie

tussen innoveren en optimaliseren ondersteunen zijn van belang. Bijvoorbeeld door prestatie-managementsystemen te benutten voor dialoog over een betere publieke prestatie, om ambidexter gedrag van medewerkers en managers te stimuleren, en voor leren op individueel en teamniveau.

Hanteer een transformationele én transactionele leiderschapsstijl: Doorslaggevend zijn managers die transformationeel en transactioneel leiderschap tonen. Zij kunnen dialoog, visie- en strategievorming initiëren, ambidexter waarden communiceren, en ambidexter gedrag ondersteunen. En procedures en processen ontwikkelen, die het schakelen tussen innoveren en optimaliseren ondersteunen.

Capaciteiten

Versterk het leren in netwerken: Verbinden en leren met nieuwe, ongebruikelijk partijen is cruciaal voor innoveren en optimaliseren. Creëer en benut netwerken met zowel nieuwe als bestaande partijen om met hen te leren en experimenteren. Ontwikkel vormen voor informele uitwisseling van kennis en experimenteren met nieuwe oplossingen, waarin ook verbinding is met de formele organisatiesystemen. Alleen dan kunnen nieuwe oplossingen ontwikkeld, geïmplementeerd en geïnstitutionaliseerd worden.

Formuleer netwerkbeleid en investeer in de netwerkvaardigheid: Voor externe verbinding is netwerkvaardigheid nodig, zowel individueel als op organisatieniveau. Netwerkbeleid geeft bijvoorbeeld aan hoe de organisatie samen met nieuwe en bestaande partijen aan maatschappelijke opgaven wil werken. Er kunnen netwerkrollen worden ingevuld, denk aan accountmanagers of omgevingsmanagers. En medewerkers kunnen getraind worden in netwerk- en onderhandelingsvaardigheden.

Versterk de interne verbinding: Het versterken van interne verbinding verbetert optimaliseren en het implementeren van innovaties. Dit kan met socialisatie- en coördinatietactieken, zoals sociale activiteiten, informele informatie-uitwisseling, samenwerking in ketens en interdisciplinaire teams. Een aandachtspunt is wel dat

sterke interne netwerken ook ingesleten patronen in denken en handelen kunnen versterken.

Versterk organisatieleren: Organisatieleren is belangrijk voor innoveren. Voor organisatieleren is het vertalen van nieuwe kennis en inzichten naar formele systemen, zoals strategie, procedures en werkprocessen, en naar de praktijk op de werkvloer belangrijk. In veel waterschappen vindt evaluatie en leren vooral op projectniveau (verplicht) plaats. Het is van belang breder te evalueren: over ketens en organisatieniveaus heen, ook van werkvloer naar bestuur en vice versa. Voor reflectie op organisatieleren kunnen bestaande instrumenten, zoals strategie- en beleidvorming, planning en control-cycli, prestatie management of strategische personeelsplanning benut worden.

Managers, verbreed je rol: Managers zijn bij uitstek in de positie om bij te dragen aan een ambidexter context en het versterken van individuele en organisatievaardigheden. Managers kunnen reflectie stimuleren op de organisatiecultuur, identiteit en taakoriëntatie, en integrerende samenhangende visie- en strategievorming initiëren. Het is belangrijk dat managers zich bewust zijn van de nadelen van een te sterke focus op optimalisatie. En dat ze de spanning tussen innoveren en optimaliseren omarmen in plaats van deze 'weg te regelen', of te negeren. In aanvulling op de 'kan het beter, kan het anders?'-vraag kunnen ze zichzelf en hun medewerkers ook vragen 'is ons systeem duurzaam en volhoudbaar op de lange termijn?'. Leiderschapsprogramma's kunnen aandacht besteden aan ambidexter vaardigheden, het combineren van transformatieel en transactioneel handelen.

Medewerkers, onderhoud en verbreed je netwerk: Verbindende en ondernemende medewerkers spelen een belangrijke rol bij het verbinden van inhoud en mensen. Aandacht blijven houden voor de samenstelling van hun netwerk en zorgen dat ze dit zo nodig verbreden met ongebruikelijke partijen is belangrijk. En alert blijven op vaste patronen, bij zichzelf en bij anderen.

Bestuurders, legitimeer en stimuleer: Het is belangrijk dat bestuurders optimaliseren én innoveren ondersteunen, zodat managers zich gelegitimeerd weten innoveren te

faciliteren, in samenhang met optimalisatie. Bestuurders kunnen de organisatie stimuleren om samenhangende strategieën te ontwikkelen en zich te richten op maatschappelijke waarde creatie en volhoudbaarheid op de lange termijn. Verder is ook voor bestuurders van belang dat zij ambidexter netwerken ontwikkelen en benutten.

Vervolgonderzoek – Erasmus monitor voor het meten en versterken van innovatief vermogen

De Erasmusuniversiteit wil bijdragen aan het versterken van het innovatief vermogen van overheden door dit onderzoek te verbreden en verdiepen door ook bij andere overheden onderzoek te doen naar hun innovatief vermogen. Het meetinstrument – vragenlijst én focusgroepen – wordt daartoe doorontwikkeld. Als u belangstelling hebt voor een dergelijk onderzoek neem dan contact op met Hanneke Gieske (hgieske@xs4all.nl) of Ingmar van Meerkerk (vanmeerkerk@essb.eur.nl).

Dank!

Ik wil alle waterschappers bedanken die hebben bijgedragen aan het onderzoek, door het invullen van de enquête en het deelnemen aan de verschillende focusgroepen. Ook Delfland ben ik dankbaar voor de gelegenheid dit onderzoek deels in werktijd te doen, naast mijn werk als strategisch adviseur en programmamanager.

Literatuur

- Proefschrift: Gieske, J.M.J. (2019). *Innovating and Optimizing for Public Performance – the case of the Dutch Regional Water Authorities*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam. <https://www.hhdelfland.nl/innovating-and-optimizing-for-public-performance>
- Publieksversie: Hanneke Gieske (2019). *Hoe kunnen waterschappen in samenhang innoveren en optimaliseren om beter te presteren?* <https://www.hhdelfland.nl/innoveren-en-optimaliseren-voor-presteren-in-de-waterschappen>
- Masterclass Innoveren + Optimaliseren = Presteren <https://www.youtube.com/watch?v=bjmdSSw4Odc>