

SOCIALE INNOVATIE IN HET ESF PROGRAMMA 2014-2020



Opleiding Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
November 2014

Dr. Menno Fenger
David Vaandrager MSc

Inhoudsopgave

1. Naar een definitie van sociale innovatie	2
1.1 Dimensies van sociale innovatie: op weg naar een definitie	4
2. Sociale exclusie als een hardnekkig probleem	7
2.1 Van een indirecte naar een directe dynamische benadering.	7
2.2 Sociale exclusie en sociale innovatie	11
Overzicht van gebruikte literatuur.	15

1. Naar een definitie van sociale innovatie

Sociale innovatie is een begrip dat de afgelopen jaren sterk aan populariteit heeft gewonnen. Met de groeiende populariteit is de betekenis van het concept zichtbaar verwaterd. Van oorsprong is het begrip vooral gericht geweest op het intern functioneren van organisaties. Het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie definieert sociale innovatie bijvoorbeeld als volgt: “Sociale innovatie is een vernieuwing in de arbeidsorganisatie en in arbeidsrelaties die leidt tot verbeterde prestaties van de organisatie en ontplooiing van talenten” (NCSI, 2009). In de loop der jaren is het begrip verbreed tot vrijwel alle domeinen van het maatschappelijk leven. Zo definieert de Europese Commissie sociale innovatie als volgt: “Social innovation can be defined as the development and implementation of new ideas (products, services and models) to meet social needs and create new social relationships or collaborations” (European Commission, 2013: 6). In de Verenigde Staten heeft president Obama een Sociaal Innovatie Fonds ingesteld, met als doel het combineren van publieke en private middelen “to grow promising community-based solutions that have evidence of results in any of three priority areas: economic opportunity, healthy futures, and youth development” (zie www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp/initiatives/social-innovation-fund).

Deze verschillende definities laten zien hoe sterk de invulling van het begrip sociale innovatie kan variëren. Dit roept de vraag op hoe projecten die in het kader van de ESF- subsidieronde worden ingediend, zullen moeten worden beoordeeld. In deze notitie geven wij een aantal handreikingen daarvoor.

In de literatuur wordt sociale innovatie ook wel omschreven als een ‘quasi concept’. Een dergelijk begrip kan verschillende meningen bij elkaar brengen en een gematigd niveau van ambiguïteit behouden. Dat wil zeggen het geeft meer een houding aan dan een overtuiging, wat het in politieke kringen erg bruikbaar maakt. Door verschillende nadrukken te leggen kunnen verschillende groepen toch achter hetzelfde doel geschaard worden (Jenson, 2010, Tepsie 2012). Een quasi concept bouwt wel op empirische analyse en profiteert daarmee van een wetenschappelijk aura, maar door de ambigue inhoud heeft het ook een overbruggende capaciteit, waarmee het politieke grillen kan doorstaan (Mc Neil, 2006). Het gevolg is dat pragmatisch met sociale innovatie wordt omgesprongen. In een onderzoek naar sociaal innovatieve projecten van de Europese Commissie (2013) werd gevonden dat veel bestaande projecten het ontwikkelen van fundamentele theorie niet relevant vinden. Het wordt belangrijker gevonden om eerst een bestaand maatschappelijk probleem duidelijk te schetsen om er vervolgens een geschikte theorie met gereedschap bij te zoeken.

Die probleemgerichte aanpak hangt samen met de aard van de problemen waarop de innovatie zich richt. Het betreft namelijk vaak ‘wicked’ of hardnekkige problemen dat wil zeggen dat zij moeilijk op te lossen zijn door de bestaande institutionele infrastructuur en markten. Dat komt omdat hardnekkige problemen ongestructureerd zijn, waardoor het moeilijk is om oorzaak en gevolg relaties te identificeren. Dat leidt tot een gebrek aan consensus omtrent oplossingsrichtingen. De problemen hebben een vloeibaar karakter, waardoor doelstellingen constant bijgesteld moeten worden. Elke

poging tot een oplossing verandert de kenmerken van het probleem. Verder zijn dit type problemen vaak multidisciplinair, waardoor zij zich niet aan beleidskaders houden en vaak onderwerp zijn van sturing vanuit verschillende richtingen. Om dit soort problemen effectief het hoofd te bieden is het noodzakelijk kennis samen te brengen uit een breed scala van bronnen om zo een nieuw kennisfundament te ontwikkelen waarmee hardnekkige problemen bestreden kunnen worden. Dat fundament kan dienen als een voorwaarde van samenwerking waarin het overdragen, integreren en ontvangen van kennis een voortdurend proces is dat parallel loopt aan de vorm van het probleem (Weber, 2008). Hardnekkige of 'wicked' problemen vergen ambitieuze interventies die gedreven worden door het probleem en niet door het theoretisch debat. Het gebrek aan theorie en een focus op het probleem, zoals dat bij sociale innovatie gebruikelijk is, is dus niet direct een zwakte, omdat het de flexibiliteit verleend die noodzakelijk is voor de vragen waar het op van toepassing is (EC, 2013). De nadruk komt op die manier meer te liggen op het begrijpen van de omstandigheden waaronder een hardnekkig probleem zich voor kan doen. De crux om tot een oplossing te komen is namelijk de capaciteit om hardnekkige problemen precies te duiden (Bates, 2014).

In de Nederlandse benadering van sociale innovatie wordt het proces nadrukkelijk gekoppeld aan het hardnekkige probleem van sociale exclusie. Hierbij kan vooral gedacht worden aan kwetsbare groepen als: verwaarloosde ouderen, migranten, mentaal of fysiek gehandicapten, ex-gedetineerden, maar ook langdurig werklozen, 55+ers en laagopgeleiden. We hebben gezien dat de omstandigheden waarin hardnekkige problemen zich voordoen constant aan verandering onderhevig zijn. Dit is duidelijk terug te zien in het vraagstuk van sociale exclusie in Nederland. Naast de min of meer 'bekende' oorzaken voor sociale exclusie als macro-economische ontwikkelingen, persoonlijke capaciteiten en factoren, is ook een bredere sociale trend zichtbaar die hierop van invloed is. Zo stelde Koning Willem-Alexander in de Troonrede van 2013:

"Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar leven en omgeving" (Rijksoverheid, Troonrede, 17 september 2013).

Putters (2014) bouwt voort op deze observatie, en stelt dat de overheid toewerkt naar een andere verdeling van collectieve en individuele verantwoordelijkheden. Met als gevolg een grootscheepse herziening van de verzorgingsstaat. Men doet daarbij aannames over de kracht van de samenleving, over de lagere kosten door zelfredzaamheid en over het grotere beschikbare maatschappelijk potentieel (Putters, 2014). Niet iedereen is er van overtuigd dat deze aannames kloppen. In ieder geval zullen mensen moeten wennen aan deze nieuwe rolverdeling. De verzorgingsstaat camoufleert de uiteenvallen van de sociale banden ten gevolge van toenemende individualisering, afnemende zelfredzaamheid, wederkerige hulp, gemeenschapszin en religieuze affiliatie. In combinatie met de economische malaise leidt dit tot een toenemende sociale exclusie. Sociale innovatie kan worden beschouwd als een reactie op sociale exclusie (Moulaert, 2005).

1.1 Dimensies van sociale innovatie: op weg naar een definitie

De status van een quasi concept maakt het lastig om tot een precieze definitie te komen. Toch is het voor de beoordeling van voorstellen noodzakelijk om tenminste een globale definitie van sociale innovatie te hebben. In de volgende paragraaf wordt getracht om aan de hand van een aantal dimensies tot een definitie te komen.

Nicholls en Murdoch (2012) hebben vastgesteld dat sociale innovatie globaal twee stromen kent. De eerste variant gaat over systemen en processen van verandering in sociale relaties en de tweede stroom benadrukt het conceptualiseren, ontwerpen en produceren van innovatieve goederen en diensten die onvervulde sociale behoeften, marktfalen of milieuproblematiek adresseren. Eenvoudig gezegd is de eerste variant gericht op het proces en de tweede variant op het product.

Deze stromen zijn gericht op behalen van de volgende doelstellingen:

- het bevredigen van onvervulde behoeften (product): omdat die behoeften nog niet of niet langer als belangrijk worden gezien door de markt of de staat, maar ook omdat zij in sommige gevallen door de complexe context erg moeilijk te bevredigen zijn;
- het veranderen van sociale verhoudingen vooral met betrekking tot governance (proces) het niveau van participatie te laten toenemen en dan met name gericht op groepen die maatschappelijk aan de zijlijn staan;
- het bevorderen van de sociaal-politieke capaciteit en toegang tot middelen die nodig zijn voor het vergroten van rechten en voldoening van behoeften en participatie: de empowerment van burgers (Moulaert (2005)).

Het bovenstaande laat de reikwijdte zien van het begrip sociale innovatie. Naast de eigenschappen die reeds in de doelstellingen genoemd zijn zoals de behoefte en empowerment, worden in de literatuur ook vaak de volgende eigenschappen gebruikt om sociale innovatie te onderscheiden. Dat wil zeggen, een sociale innovatie moet in principe aan deze kenmerken voldoen (TEPSIE 2012):

- Nieuwigheid: sociale innovaties hoeven niet compleet nieuw of origineel te zijn, maar zij moeten wel op een bepaalde manier nieuw zijn zodat zij als sociale innovatie aangemerkt kunnen worden. Bijvoorbeeld door een nieuwe toepassing.
- Van idee tot implementatie: waarmee men wil zeggen dat het meer is dan een uitvinding maar ook de potentie heeft om succesvol voor de middellange of lange termijn geïmplementeerd te worden.
- Effectiviteit: het moet gaan over een meetbare verbetering op de bestaande situatie. Te denken valt aan kwaliteit, klanttevredenheid, mate waarin men het oppakt, kostenreductie, sociale impact: zoals welzijn en sociale cohesie. Meten kan zowel met harde als met zachte indicatoren.

Voor een verdere karakterisering is het noodzakelijk om iets over het verschil tussen product en proces innovaties te zeggen. In de productvorm wordt sociale innovatie gezien als een innovatieve/nieuwe oplossing voor een sociaal probleem dat meer effectief, efficiënt en duurzaam is dan bestaande oplossingen waarvan de meerwaarde meer van betrekking op de gemeenschap in zijn geheel is dan op het individu (Phills et al, 2008). Vanuit deze optiek is men meer gericht op het ontwikkelen van een nieuw instrument.

Volgens andere auteurs is het proces van sociale innovatie echter belangrijker dan de uiteindelijke uitkomst ervan. Sociale innovatie draait dan om het genereren en implementeren van nieuwe ideeën over hoe mensen interpersoonlijke activiteiten moeten organiseren om een of meer gemeenschappelijke doelen te behalen (Mumford, 2002). Hierbij zou men kunnen denken aan het creëren van nieuwe sociale instituties of bewegingen of nieuwe sociale en ondernemingsprocessen. De innovatie zit dus niet primair in het ontwikkelen van een nieuwe oplossing/instrument; er worden nieuwe maatschappelijke en/of organisatorische verbindingen gecreëerd die het probleemoplossend vermogen van de gemeenschap als geheel vergroten. In deze vorm gaan stakeholders (burgers, overheid, belangengroepen, bedrijven, etc) zich anders tot elkaar verhouden en is er sprake van een omvorming van de spelregels. 'Jonge' organisatievormen, zoals die hier ontstaan, hebben als bijkomend voordeel dat zij minder vastzitten in bestaande rigide vormen die de kans op innovatie kleiner maken. Zowel de proces als de product variant zijn opgenomen in de definitie van sociale innovatie zoals de Europese Unie deze hanteert.

Los van de vraag of de sociale innovatie zich nu richt op een uiteindelijke output of dat het proces in zichzelf als belangrijkste opbrengst wordt gezien, de literatuur is het over één ding wel eens: de wijze waarop het proces van sociale innovatie wordt georganiseerd, is van doorslaggevende invloed op het resultaat ervan. Het is belangrijk dat relevante belanghebbende partijen worden betrokken bij het ontwerp, de uitvoering en het opnemen van de innovatie (Bason, 2010). Participatie, kennis delen, de behoeften van de eindgebruikers maar ook het delen van middelen en wederkerige afhankelijkheid oftewel 'open innovatie' staan centraal (Chesbrough 2006, Von Hippel, 2007). Die wederkerige afhankelijkheid is een goede indicator om te zien hoe zwak of sterk de banden in een netwerk zijn. Sterke banden scheppen onderling vertrouwen en vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor het ontstaan van innovaties. Vertrouwen kan niet los gezien worden van sociaal kapitaal, omdat het samenkomen van mensen vaak niet spontaan gebeurt maar georganiseerd moet worden. In ieder geval kan gesteld worden dat vertrouwen, sociaal kapitaal, netwerk en relaties belangrijke ingrediënten van een succesvol sociaal innovatieproces zijn (Bekkers, 2013).

Eindgebruikers moeten nadrukkelijk in het netwerk opgenomen worden (grassroots bottom-up), omdat niet het gebrek aan toegang tot nieuwe ideeën, maar de beperkte toegang tot de vraag van eindgebruikers het innovatieve proces vaak verstoren (Bekkers, 2013). Hier komen twee belangrijke aspecten samen. De eerste is dat een aantal van de meest effectieve methode om sociale innovatie te cultiveren begint bij de aanname dat mensen bekwaam zijn in het interpreteren van hun leven en ook bekwaam zijn in het oplossen van hun eigen problemen (Mulgan, 2006). De tweede is dat de meeste creatieve acties ontstaan op de grenzen tussen sectoren, want veel innovatie komt voort uit

het creatief samengaan van ideeën uit verschillende bronnen. De middelen voor innovatie, ontwikkelen zich ook door het creatief samengaan en opnieuw combineren van verschillende elementen en ideeën (Murray et al, 2010). Dit sluit aan bij hoe men een hardnekkig probleem hoort te benaderen (cross sectoraal).

Een vraag die vaak gesteld wordt en alles te maken heeft met het karakter van sociale innovatie is, wanneer een initiatief als innovatief bestempeld mag worden. Volgens puristen moet innovatie gaan over fundamenteel nieuwe dingen in tegenstelling tot aanvullingen. Er moet in die zin sprake zijn van een breuk met het verleden. Daarentegen stelt Moulaert (2005) dat de geïntroduceerde veranderingen niet noodzakelijkerwijs nieuw hoeven te zijn: het teruggrijpen op oude arrangementen of instituties kan soms erg innovatief blijken te zijn: de noviteit zit hem dan in de terugkeer naar mechanismen die leiden tot inclusie (bv. gratis onderwijs of kunstlessen). Volgens Rogers (1995) ligt de nadruk op de perceptie van een persoon: als iets als nieuw gepercipieerd wordt, is het voor diegene een innovatie. Bovenal moeten de positieve sociale uitkomsten ten opzichte van de bestaande situatie centraal staan (Gillwald, 2000). Het gaat dan niet om het nogal normatieve ‘best practices’ maar om ‘good practices’. Best practises bestaan in dit soort situaties namelijk niet het proberen te sturen op de “beste” manier van handelen is dan ook een niet zinnige bezigheid. Er is een andere benadering van het behalen van uitkomsten nodig.

Deze tweede, ruime interpretatie van innovatie lijkt goed aan te sluiten bij de verwachtingen die de Europese Unie heeft van sociale innovatie. Zo stelt de Europese Commissie (2013) dat hardnekkige problemen vaak een lokale aard hebben en door lokale omstandigheden ontstaan. Daarom is het verstandiger om, zeker in het begin, onderzoek te beperken tot het micro (individueel) en meso (institutioneel) niveau (EC, 2013). In deze fase is er dus meer aandacht voor het bottom-up proces. Daarnaast is het operationaliseren van begrippen op macro niveau zoals “wat goed is voor de maatschappij” niet of nauwelijks te doen. Dat betekent niet dat de centrale overheid zich niet bewust hoeft te zijn van de invloed die het op een proces kan hebben. Zo stellen Bekkers et al. (2013) dat een centraal geleide autoritaire staat vaak verantwoordelijk is voor het wegvagen van lokale intelligentie en praktische kennis en daarmee ook lokale leerprocessen. (Wegvagen impliceert hier trouwens ook dat oude arrangementen best beter kunnen werken dan nieuwe). Deze zijn echter essentieel voor het ontwikkelen van op maat gesneden benaderingen die inspelen op burgerbehoeften. In een zelfde lijn zou geredeneerd kunnen worden dat een bestuur waarin samenwerking omarmd wordt als relevant middel in het omgaan met maatschappelijke en sociale uitdagingen, stimulerend werkt voor sociale innovatie. Dit vergt in veel gevallen andere waarden en kennis van een overheid dan die ten grondslag liggen aan de meer traditionele hiërarchische verhoudingen tussen overheid en burger. Hierbij kan gedacht worden aan de bereidwilligheid van ambtenaren en politici om burgers als waardevolle partners te zien. Die partnerschappen zijn een voorbeeld van sociale innovatie als proces. Bij de vormgeving van het proces en de rollen die verschillende stakeholders daarin vervullen wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid stilgestaan.

Op grond van het bovenstaande omschrijven wij sociale innovatie als het streven naar een originele oplossing met een meetbare of waarneembare sociale impact op een hardnekkig maatschappelijke probleem. De innovatie kan gelegen zijn in de ontwikkeling van een nieuwe organisatorische vorm (samenwerkingsverbanden, relaties) en/of de ontwikkeling van een nieuw product, een nieuwe dienst of een nieuwe methode. In processen van sociale innovatie worden eindgebruikers betrokken bij de ontwikkeling en de impact moet voorzien in onvolledig beantwoorde behoeften als aanvulling of verbetering van bestaande diensten. Sociale innovatie leidt tot de actieve inclusie van kwetsbare groepen in de samenleving.

2. Sociale exclusie als een hardnekkig probleem

In de vormgeving van het ESF-programma 2014-2020 heeft de Nederlandse regering het bevorderen van actieve inclusie als belangrijkste investeringsprioriteit benoemd. Hier achter gaat de opvatting schuil dat sociale exclusie een maatschappelijk probleem is waarvoor sociale innovatie een oplossing kan bieden. Inzicht in het ontstaan van sociale exclusie en factoren die erop van invloed zijn, kunnen nuttige handvatten bieden voor de verdere ontwikkeling van een toetsingskader. Vandaar dat wij in deze paragraaf in gaan op het vraagstuk van sociale exclusie.

2.1 Van een indirecte naar een directe dynamische benadering.

De Europese Commissie definieert sociale exclusie als

“a process whereby certain individuals are pushed to the edge of society and prevented from participating fully by virtue of their poverty, or lack of basic competencies and lifelong learning opportunities, or as a result of discrimination. This distances them from job, income and education and training opportunities, as well as social and community networks and activities. They have little access to power and decision-making bodies and thus often feel powerless and unable to take control over the decisions that affect their day to day lives” (EPSCO, 2004).

Het is gebruikelijk om sociale exclusie te behandelen als de situatie die kan ontstaan als mensen gebukt gaan onder een combinatie van problemen zoals werkloosheid, beperkte vaardigheden, lage inkomens, slechte huisvesting, een criminele omgeving, slechte gezondheid of een gespannen thuissituatie in combinatie met risicofactoren als immigratie, leeftijd, geslacht en afkomst. Het is dus een gevolg van een aantal risicofactoren; sommige wetenschappers geven daarom de voorkeur aan een indirecte definitie van sociale exclusie door aan te geven welke indicatoren het risico erop vergroten (Burchardt et al. 2002). Deze wetenschappers bestuderen niet sociale exclusie op zichzelf als verschijnsel, maar voornamelijk de potentiële oorzaken of zogenaamde voorspellers van sociale exclusie en dan vooral gericht op de individuele risicofactoren (SCP, 2007). In diezelfde lijn hebben de lidstaten bij het formuleren van hun actieplannen gemeenschappelijk besloten om sociale exclusie te definiëren aan de hand van een aantal sociale indicatoren oftewel risicofactoren waarvan aangenomen wordt dat zij de kans op sociale exclusie vergroten (Atkinson et al, 2002). Deze risicofactoren zijn opgenomen in de zogenoemde ‘Laeken indicatoren’. De Laeken indicatoren bestaan uit een gemeen-

schappelijk vastgestelde set van statistische indicatoren die helpen bij het bepalen van de mate van sociale inclusie. Zij worden gebruikt om op een vergelijkende manier te meten hoe de lidstaten voortgang boeken ten opzichte van Europees vastgestelde doelstellingen. Er zijn vier hoofdgebieden: financiële armoede, werkgelegenheid, gezondheid en opleiding. Als basis indicator voor het bepalen van de risicogroep wordt gekeken naar mensen die 60% onder de mediaan van het netto nationale inkomen verdienen (EC, 2003). Het gaat bij die indicatoren dus vooral om lage inkomens en een gebrek aan arbeidsparticipatie; deze twee worden gezien als de voornaamste redenen van sociale exclusie. Echter blijkt uit literatuur (Saraceno, 2001) dat de correlatie tussen lage inkomens en werkloosheid aan de ene kant en kenmerken van sociale exclusie aan de andere kant niet erg sterk is. Dit verband verschilt substantieel tussen sociale groepen en tussen verschillende gebieden en hangt af van de daaraan gekoppelde verschillen in sociale zekerheidssystemen, verhoudingen binnen het gezin, de cultuur etc. Een laag inkomen of het ontbreken van betaald werk leiden niet per definitie tot sociale exclusie en andersom kunnen mensen best buitengesloten worden terwijl er geen sprake is van een laag inkomen of werkloosheid. Als er al sprake is van een beperkte correlatie bij deze factoren is het waarschijnlijk dat dit ook geldt voor de andere minder dominant ingeschatte factoren (SCP, 2007).

Er is dus een aanleiding om uitgebreider naar de achterliggende dynamiek, zoals dat bij een hardnekkig probleem speelt, te kijken. Dat is ook de reden dat het SCP vindt dat sociale exclusie eigenlijk op een meer directe manier gedefinieerd moet worden. Het is handig om aan de hand van bestaande berekeningen toch enige sturing te geven aan de plekken die dan in beschouwing genomen kunnen worden. In een onderzoek van het SCP (2007) naar sociale exclusie in Nederland voor de groep 25 tot 65 jaar kwam het volgende naar voren (zie fig 2.1).

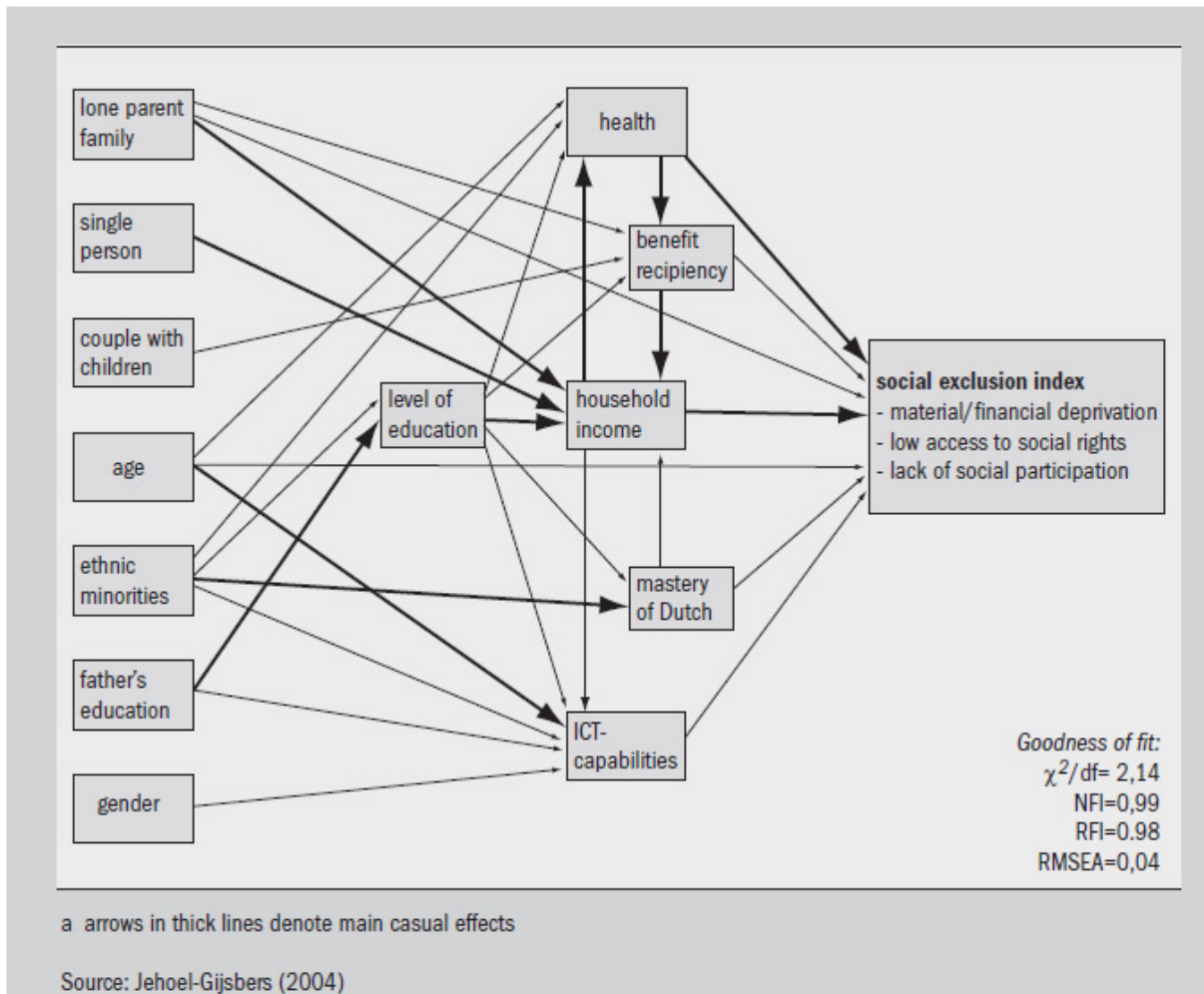


Fig. 2.1: Empirische determinanten van sociale exclusie in Nederland (voor de groep 25 t/m 65 jaar)

De uitkomsten van dit onderzoek laten zien dat gezondheid het sterkste directe effect heeft op sociale exclusie, het inkomen bezet de tweede plaats, gevolgd door het ontvangen van een uitkering (ook voor fysiek belemmerden) en daarachter de Nederlandse taal niet goed machtig zijn. Eenoudergezinnen hebben ook een aanzienlijk direct effect, maar het indirecte effect dat loopt via inkomen is bijna net zo groot. ICT vaardigheid: waaronder ook basis vaardigheid wordt verstaan, heeft ook invloed, maar het is een beperkte invloed. Hoe hoger de leeftijd (in de groep 25-65) hoe kleiner de kans op exclusie, het effect wordt alleen gedeeltelijk teniet gedaan door twee indirecte effecten namelijk beperkte ICT vaardigheid en een slechtere gezondheid, netto voorziet een hogere leeftijd toch in een kleinere kans op exclusie. Een opvallende bevinding is dat opleiding en etnische achtergrond geen directe invloed hebben, maar wel indirect. Opleidingsniveau loopt via laag inkomen en slechte gezondheid, voor niet westerse minderheden loopt het effect via lage opleiding, slechte beheersing van de Nederlandse taal en slechtere ICT vaardigheden. Koppels met kinderen zitten over het algemeen veilig, omdat die vaak in ieder geval een inkomen hebben. Hetzelfde geldt voor geslacht er is slechts een klein indirect effect via ICT vaardigheden, hoewel het bij eenoudergezinnen wel meestal om alleenstaande vrouwen gaat.

De risicofactoren op zich zeggen niet hoe zij ontstaan of bestreden kunnen worden, bovendien is het niet ondenkbaar dat er voorbeelden te noemen zijn waar hele andere factoren spelen. Om tot een effectieve bestrijding door middel van sociale innovatie te komen is een voorwaarde om het probleem zo te benoemen dat er gewerkt kan worden aan een werkbare oplossing (Murray et al, 2010). De constatering op zich dat er gemarginaliseerde groepen zijn en dat die beïnvloed worden door vrij statische risicofactoren, biedt daar weliswaar enige richting voor, maar is geen verklaring. Er moet iets over de achterliggende dynamiek gezegd kunnen worden. Om een stap richting de dynamische achtergrond van sociale exclusie te zetten wordt hier gebruik gemaakt van de definitie zoals DFID die hanteert:

‘As a multidimensional and dynamic process, social exclusion refers to the social relations and organisational barriers that block the attainment of livelihoods, human development and equal citizenship. It can create or sustain poverty and inequality, and can restrict social participation. As a dynamic process, social exclusion is governed by: social and political relations, and access to organisations and institutional sites of power (DFID, 2005 p.9).’

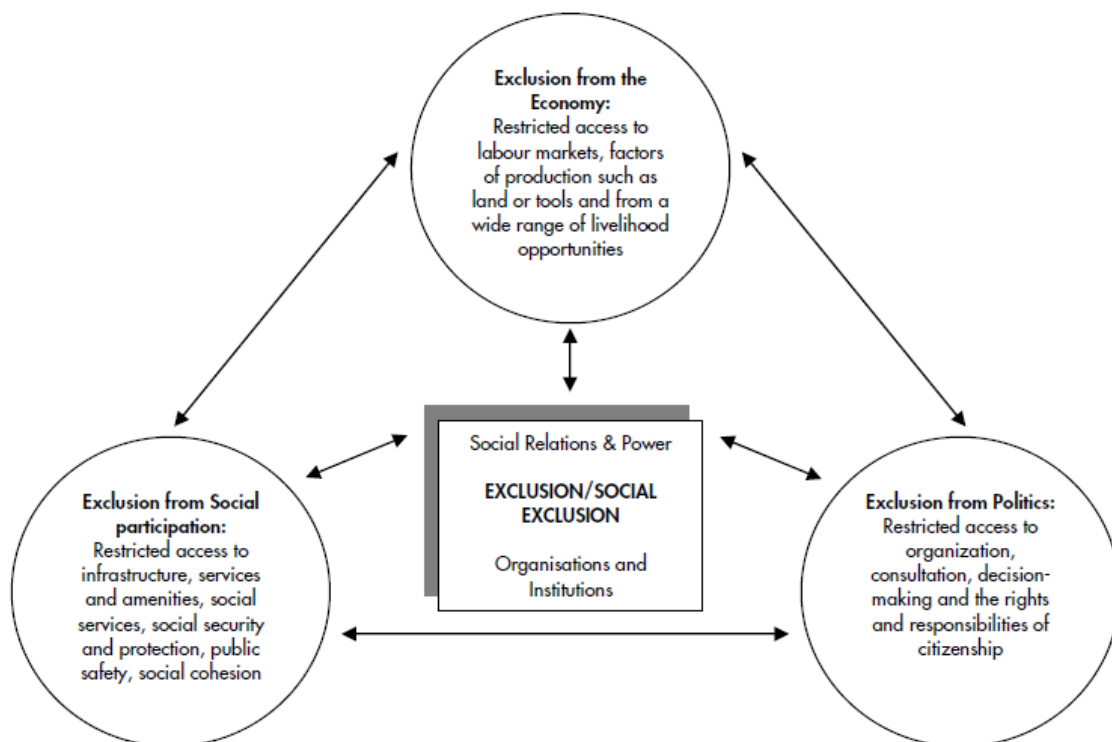


Fig. 2.2 Sociale exclusie als functie van economische, sociale en politieke participatie (bron: DFID 2005)

Figuur 2.2 bevat een beknopte weergave van de factoren die volgens DFID van belang zijn bij het ontstaan – en het oplossen – van sociale exclusie. Voor de ontwikkeling van een toetsingskader is het van belang dat participatie op de arbeidsmarkt dus niet los gezien kan worden van de andere

domeinen, zoals wij ook al eerder hebben gezien. Er is een duidelijk verband tussen economische, sociale en politieke exclusie. Er is sprake van een multidimensionaal probleem dat multidimensionaal aangepakt dient te worden (Alcock, 2012). Hoewel sociale exclusie vooral gericht is op relationele zaken zijn de sociale problemen waar het mee geassocieerd wordt (opleiding, taalvaardigheid) voor een belangrijk deel bepaald door de hoogte van het inkomen. Voldoende inkomen is noodzakelijk maar niet voldoende om in de basisbehoeften te voorzien. De concepten van bezit, controle over, participatie en toegang tot, die aan de basis staan van sociale exclusie worden bepaald door de sociale (machts)verhoudingen binnen een gemeenschap en zijn daarmee bepalend voor de verdeling van de welvaart en het inkomen. Die relaties worden op hun beurt weer bepaald door factoren als inkomensongelijkheid. Welvarende groepen of individuen hebben op basis van hun bezittingen en inkomens veel meer invloed op bestuursorganen en politiek dan de minder gefortuneerden wat niet alleen bepaald wordt door hun bescheiden middelen, maar ook door een lagere opleiding en minder mogelijkheden tot organisatie. Economische macht maakt het mogelijk om meer civiele en politieke rechten en dus vrijheden op te eisen. Samenvattend kan men stellen dat exclusie wijst op “een gebrek aan ‘toegang tot’ die gebieden waar men een levensstandaard op baseert” (Bhalla & Lapeyre, 1997).

De nadruk die hier wordt gelegd op het begrip ‘toegang’ maakt ook duidelijk dat er bij sociale exclusie sprake is van een wederzijds proces: het gebrek aan toegang kan zowel voortkomen uit de karakteristieken van degene die ‘toegelaten’ wil worden, als door degene die ‘toelaat’. Oftewel: sociale exclusie is enerzijds het product van de kenmerken en handelingen van individuen en anderzijds het product van maatschappelijke en sociale barrières in de hierboven onderscheiden domeinen. Dit is deels ook het gevolg van processen van morele constructie in de samenleving: wie wordt waar toegelaten en wie heeft waar recht op (zie ook Schneider en Ingram, 1995).

Dit impliceert dat er twee manieren zijn om actieve inclusie te bevorderen: enerzijds kunnen de capaciteiten en karakteristieken van uitgesloten individuen en/of groepen worden versterkt, anderzijds kunnen bestaande fysieke, morele en virtuele barrières worden verminderd. Om actieve inclusie mogelijk te maken, moeten deze twee niveaus een stap naar elkaar toe zetten. In het middenveld dat zo ontstaat komen belangen en kennis uit verschillende bronnen bij elkaar, zij botsen en raken verweven, er wordt gestreden om de gemeenschappelijke grond (Swanson, 2014).

2.2 Sociale exclusie en sociale innovatie

Sociale exclusie is dus een wederkerig en multidimensionaal proces. Om met behulp van sociale innovatie tot actieve inclusie te komen, zal sociale innovatie op ten minste één, maar liefst meer van de bovengenoemde factoren moeten inwerken. In innovatieprocessen in de private sfeer is het tegenwoordig gebruikelijk om te denken in termen van het ‘triple helix’ model: de intensieve samenwerking tussen wetenschap, overheid en bedrijfsleven om processen van innovatie te stimuleren. In dit model zorgt de overheid voor het uitoefenen van wetgevende controle, onderwijs voor ‘productie’ van nieuwe kennis en ondernemers voor het genereren van economische groei en voorspoed (Etzkowitz en Leydesdorff, 2000). Met name de toegenomen rol van kennis en de

universiteit als incubator van technologische bedrijven droegen bij aan de opkomst van het model in de jaren 90.

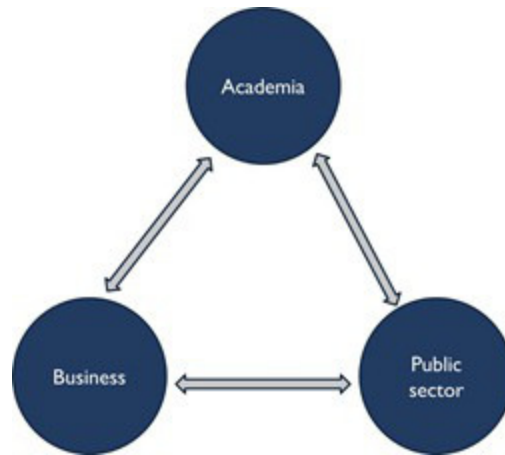


Fig. 2.3 Triple helix (bron: Asplund (2012))

We zouden – in navolging van Arnkil (et al., 2010) - kunnen stellen dat het innovatieproces bij processen van sociale innovatie nog meer ‘open’ moet zijn, en dat een ‘quad helix’ noodzakelijk is. Het betrekken van maatschappelijke organisaties, bij voorkeur in de vorm van de getalenteerde en productieve gemeenschap van eindgebruikers, is een fundamentele toevoeging aan de triple helix (Fuzi, 2013). Dit schept de mogelijkheid tot nieuwe manieren van aanvoelen, testen, valideren en verfijnen van complexe oplossingen in een werkelijke setting (Eriksson et al. 2005). De eindgebruikers zijn daarbij sterk geïntegreerd in een proces van co-creatie voor nieuwe diensten, producten en maatschappelijke infrastructuren. Een groot voordeel is dat co-creatie met gebruikers zorgt voor een betere aansluiting op bestaande behoeften en daarmee wordt ook het risico dat producten falen verkleind (Von Hippel, 2005). In feite is hier sprake van een situatie waarbij partijen die streven naar innovatie zoeken naar “toegang tot” de ideeën die leven bij de eindgebruikers.

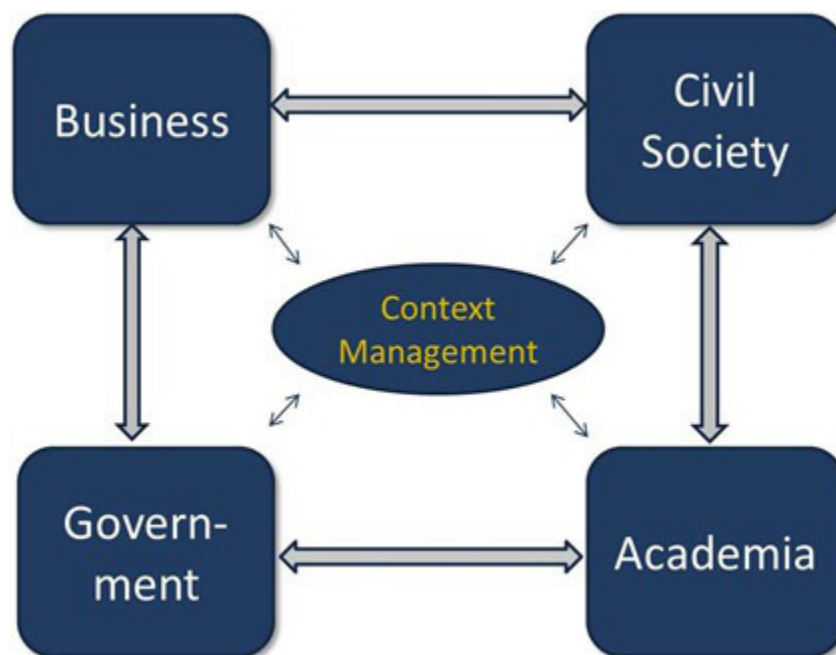


Fig. 2.4 Quad helix (bron: Asplund (2012))

In een exploratief proces waarin vele perspectieven gebundeld zijn en waarin partijen oplossingen probeert te vinden voor hardnekkige problemen die tot stand komen in een veranderlijke omgeving, is flexibiliteit geboden. Zowel de manier waarop het probleem geïnterpreteerd wordt als de wijze waarop het innovatieve concept is vormgegeven moeten met die veranderingen om kunnen gaan. Leervermogen en informatievoorziening moeten dusdanig georganiseerd zijn dat het proces tijdig aangepast kan worden. Om in deze context op voorhand een definitieve schets van uitkomsten te geven is lastig, maar wel nodig om richting te geven. Vaak beperken initiatiefnemers zich daarbij noodzakelijkerwijs tot het uitspreken van wensen en verwachtingen omdat zowel het pad als de bestemming evolueren (Gamble, 2008). In feite is hier sprake van een trade-off tussen zekerheid over uitkomsten en kans op impact (Kasper & Marcoux, 2014). In een exploratief proces van sociale innovatie is het dus erg belangrijk om te experimenteren. Falen en leren zijn dan inherent aan elkaar: het zijn twee kanten van dezelfde medaille: het boeken van vooruitgang bij de bestrijding van hardnekkige problemen (zie Grand Challenges, 2014).

De continue terugkoppeling van voortgang, resultaten en ervaringen is noodzakelijk om een dergelijk evoluerend proces te laten slagen. Een manier om dit lerende elementen te borgen in een proces van sociale innovatie is 'developmental evaluation'. Hierbij worden creatief denken gericht op verandering en evalueren op basis van bevindingen gecombineerd. Er is een continue interactieve terugkoppeling van data in het innovatieproces zodat de participanten een beeld krijgen van de effecten die zij sorteren. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om eventuele evidence-based aanpassingen door te

voeren. Belangrijke vragen voor het organiseren van de kennisterugkoppeling in een exploratief proces zijn (Gamble, 2008):

1. Welk bewijs toont aan dat het innovatieproces de gewenste effecten bereikt?
2. Wat zijn de real-time feedback mechanismen om positieve en negatieve veranderingen te monitoren?
3. Wat zijn goede momenten en procedures om het proces tussentijds te beoordelen en aan te passen ?

Door het karakter van hardnekkige problematiek en innovaties is het essentieel om leervermogen in te bouwen, vandaar dat deze elementen ook een belangrijke plaats in het toetsingskader moeten innemen.

Overzicht van gebruikte literatuur.

- Alcock P. (2012) *Poverty and Social Exclusion*. The Student's Companion to Social Policy, 4, Wiley & Sons
- Antadze N., F. Westley (2007) *Funding Social Innovation: How do we know what to grow*. The Philanthropist 23 (3)
- Arnkill R., A Järvensivu, P. Koski, T. Piirainen (2010) *Exploring Quadruple Helix Outlining user-oriented innovation models*. Final Report on Quadruple Helix Research for the CLIQ project.
- Asplund C. (2012) Beyond "Triple Helix" – towards "Quad Helix". [geciteerd op 17 oktober 2014: <http://blog.bearing-consulting.com/2012/03/22/beyond-triple-helix-towards-quad-helix/>]
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. (2002). *Social Indicators: the eu and Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Bason, C. (2010) *Leading public sector innovation*. Bristol: Policy Press
- Bates, S. (2012), *The social innovation imperative*. New York: McGraw Hill
- Bekkers, V.J.J.M., L.G Tummers, W.H. Voorberg, (2013). *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam
- Bernard, P. (1999) *Social Cohesion: a dialectical critique of a quasi-concept*. Lien social et Politiques Number 41, 1999, p. 47-59
- BEPA (2011) *Empowering people driving change, social innovation in the European Union*. Publications office of the European Union, Luxembourg
- Bhalla A. & Lapeyre F. (1997) *Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework*. Development and Change Vol. 28 (1997), 413±433.
- Burchardt T., J. le Grand, D. Piachaud (2002). *Introduction*. In: Hills, J., le Grand, J. and Piachaud, D. (eds.). *Understanding Social Exclusion*. Oxford: University Press, pp. 1-12.
- Carter J. (2014) *How to succeed in social innovation*. TCGen [http://tcgen.com/how-to-succeed-in-social-innovation/#.VBbNKcJ_uPU]
- Cels, S., J. de Jong & F. Nauta (2012) *Agents of change: strategy and tactics for social innovation*. Washington: Brookings Institute Press.

- Chesbrough, H. (2006), *Open Innovation; A New Paradigm for Understanding Industrial Innovation*. In Chesbrough, H, W. Vanhaverbeke and J. West (eds.). *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, Oxford: Oxford University Press.
- DFID (2005) *Social Exclusion review*. This report was prepared by Jo Beall of the Development Studies Institute (DESTIN) at the London School of Economics (LSE) and Laure-Hélène Piron at the Overseas Development Institute (ODI) in 2004.
- Dunleavy P., H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler (2005) *New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance*. Public Policy & Services Nr.004.
- EPSCO (2004) *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*. Brussel.
- Epstein M.J., K. Yuthas (2014) *An Excerpt From: Measuring and Improving Social Impacts A Guide for Nonprofits, Companies, and Impact Investors*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Eriksson, M., Niitamo, V-P. and Kulkki, S. (2005) *State-of-the-art in utilizing Living Labs approach to user-centric ICT innovation – A European approach*.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). *The Dynamics of Innovation: From National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations*. *Research Policy*, 29(2), 109-123.
- Gamble J. A. A. (2008) *A Developmental Evaluation Primer*. Canada: The J.W. McConnell Family Foundation
- European Commission (2003) *Laeken indicators detailed calculation methodology*. Working Group, statistics on income, poverty and social exclusion.
- European Commission (2011) *Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union*. Brussels
- European Commission (2012). *Strengthening Social Innovation in Europe. Journey to effective assessment and metrics*. Brussels.
- European Commission (2013) *Social innovation research in the European Union Approaches, findings and future directions*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- European Commission (2013) *Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund 2014 -2020*. Brussel: COM(2013) 83 final.

- European Commission (2013). *Guide to Social Innovation*. Brussels.
- European Commission (2013) *Research on Social Innovation*. Brussels
- European Commision (2014) *Europees Sociaal Fonds: meer dan 1 miljard euro om groei en werkgelegenheid in Nederland te stimuleren*. Persbericht [geciteerd 21 oktober: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1007_nl.htm].
- European Commission (2014) *COMM: Social Investment Package*. Brussels
- Füzi A. (2013) *Quadruple-Helix and its types as user-driven innovation models*. Triple Helix International Conference 2013
- Gillwald, Katrin (2000) : *Konzepte sozialer Innovation*. Papers der Querschnittsgruppe Arbeit & Ökologie
- Ingram H. & Schneider A.L. (1995) *Social Construction (Continued) Response*. The American political Science Review: Vol. 89 nr 2. (jun. 1995)
- Jenson, J. (2010) *Diffusing Ideas for After Neoliberalism The Social Investment Perspective in Europe and Latin America*. Global Social Policy 2010; 10; 59
- Kasper G. & J. Marcoux (2014) *The Re-Emerging Art of Funding Innovation*. Stanford Social Innovatio Review: [http://www.ssireview.org/articles/entry/the_re_emerging_art_of_funding_innovation]
- Kattel R., A. Cepilovs, W. Drechsler, T. Kalvet, V. Lember, P. Tönurist (2013) *Can we measure public sector innovation? A literature review*. LIPSE project paper
- McNeill, D. (2006) *'The Diffusion of Ideas in Development Theory and Policy'*, Global Social Policy 6(3): 334–54.
- Koppenjan J. F. M. (2012) *Het Verknijpte Bestuur*. (oratie) Den Haag: Eleven International Publishing.
- Mildemberger G. ,B. Scmitz E. Bund (2013) *Towards measuring social innovation, some preliminary thoughts*. [<http://www.slideshare.net/SleXchange/towards-measuring-social-innovation-some-preliminary-thoughts>]
- Mulgan G. (2006) *The process of social innovation*. mitpress.mit.edu/innovations.
- Mumford, M.D. (2002). *Social innovation: Ten cases from Benjamin Franklin*. Creativity Research Journal, 14 (2), 253-266.

- Murray R., J. Caulier-Grice, G. Mulgan (2010) *The Open Book of Social Innovation*. The young foundation.
- NCSI (2009). *Definitiekaart Sociale Innovatie*. Den Haag: De Argumentenfabriek.
- Nicholls A., A. Murdock (2012) *Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets*. Hampshire: Palgrave Macmillan
- Phills J. A., K. Deiglmeier, D.T. Miller (2008) *Rediscovering Social Innovation*. Stanford Social Innovation Review. Herfst 34-43.
- Osborne S.P. (2009) *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Abingdon: Taylor & Francis.
- Rijksoverheid, *Troonrede*, 17 september 2013
- Rogers (1995) *Diffusion of Innovations*, New York: Free Press
- SCP (2007) *Explaining Social Exclusion, A theoretical model tested in the Netherlands*. Den Haag.
- SZW (2014) *Brondocument: Europees Sociaal Fonds Operationeel Programma*. Den Haag
- SZW (2014) *Wijzigingsregeling ESF*. Den Haag
- Saraceno, C. (2001). *Social exclusion, Cultural Roots and Diversities of a Popular Concept*. Paper presented at the conference 'Social exclusion and children', 3-4 may 2001 at the Institute for Child and Family Policy. Columbia: Columbia University.
- Sorensen, E. en J. Torfing (2011) *Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector*. Administration & Society 43 (8): 842–868. doi:10.1177/0095399711418768.
- TEPSIE(2012) *Defining Social innovation*. Deliverable 1.1 of the FP7-project: TEPSIE
- The White House (2009) *Social Innovation Fund*.
[<http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp/initiatives/social-innovation-fund>]
- Von Hippel, E. (2007) *Horizontal innovation networks – by and for users*. Industrial and Corporate Change, 16(2); 1-23.
- Weber, E. P., A. M. Khademian (2008) *Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings*. Public Administration Review March /April 2008
- Wilson E.J. (2012) *How to make a region Innovative*. Strategy+Business, Issue 66: spring 2012