



DYNAMIEK VAN ORGANISATIONEEL INNOVEREN

Jef BREDA

Innoveren staat thans in veel beleidsprogramma's ingeschreven. In publieke discussies wordt de sociale wenselijkheid sterk benadrukt. De realiseerbaarheid van innovaties wordt veel minder als probleem geformuleerd. Hoe komen organisaties ertoe te innoveren? Welke omstandigheden maken dat er (al of niet, meer of minder, ...) geïnnoveerd wordt? Dat zijn de vragen die wij ons gesteld hebben.

Organisatiesociologische verklaringen voor innoveren

Ons inziens kunnen de verklaringen die we in de literatuur aantreffen zinvol geordend worden volgens het niveau van de sociale werkelijkheid waarop men de klemtoon legt in de argumentatie. We onderscheiden aldus een drietal niveaus: het intern-organisationale, de taakomgeving waarin de organisatie zich bevindt en tenslotte de bredere omgeving waarvan de organisatie deel uitmaakt.

De kenmerken van de organisatie als geheel en haar interne structureringen behoren tot het eerste niveau. De taakomgeving van een organisatie -- ons tweede niveau -- bestaat in hoofdzaak uit de externe bronnen waarop de organisatie is aangewezen én uit de interrelaties met andere organisaties. Tot de bredere omgeving behoren beroeps- en kennissystemen, economische structureringen, de regelgevingen, de publieke opinie en allerhande macro-sociale verbanden.

De meeste verklaringsmodellen hadden tot nu toe betrekking op het eerste en het tweede niveau. Slechts vanaf 1980 werd theoretisch en empirisch aandacht besteed aan de invloed van de bredere omgeving op organisationeel innoveren.

Verklaringen vanop het organisationele niveau

Het zijn March en Simon, en later Downs, geweest die een eerste variant van een verklaring op dit niveau uitgewerkt hebben (March en Simon, 1958; Downs, 1966).

Organisaties veranderen en innoveren wanneer hun resultaten niet meer beantwoorden aan de prestatiecriteria van de leidende organisatieleden. Er ontstaan prestatieproblemen. Niet alleen wanneer de prestaties onder de maat blijven maar ook wanneer de aspiraties al te gemakkelijk worden gehaald of wanneer het duidelijk wordt dat andere organisaties het veel beter doen. Hiernavolgend wordt een zoekproces op gang gebracht om het geconstateerde probleem op te lossen. Soms zal uit dit zoeken meteen een innovatie ontstaan. Niet altijd zal deze uitkomst worden bereikt. Soms twijfelt men aan de voorgestelde remedie. Zoeken kost bovendien geld, tijd en moeite. Wanneer de zoekinspanningen langdurig en zwaar worden laat men soms het probleem zitten of kiest men voor een oplossing die weinig weerstand oproept. In deze visie is innoveren duidelijk een vorm van probleemoplossing.

De genoemde auteurs onderscheiden echter een tweede modaliteit die zij "slack innovation" noemen. Succesvolle (en rijke) organisaties zetten allerlei innoverende activiteiten op als een soort beloning voor belangrijke groepen in de organisatie. De middelen zijn er toch, en, om de eigen toestand te verbeteren, hebben deelgroepen geen moeite om voorstellen te formuleren. Innovatie is een bijproduct van organisationeel succes. Deze "slack" innovaties zijn gericht op meer secundaire activiteiten terwijl probleeminnovaties meer de centrale organisatietaken betreffen, aldus nog deze auteurs.

Deze theoretische constructies wekken de verwachting dat ofwel organisaties met veel problemen meer zouden innoveren, ofwel dat grote (rijke) organisaties, zij het voor andere types innovaties, eveneens het voortouw zouden nemen. Welnu, deze beide verwachtingen vinden weinig empirische steun. Vooreerst blijken organisaties met veel problemen driftig op zoek te gaan naar reddingsboeien maar hun zoekprocessen zijn dikwijls te geforceerd en resulteren daarom in riskante keuzes die niet zelden de problematische organisatietoestand verder verslechteren (March, 1981). En Child en Kieser tonen daarenboven aan, op basis van internationaal onderzoek, dat eerder de middengrote (productie-) organisaties het meest innoveren (Child en Kieser, 1981).

Vandaar dat een tweede variant van intern-organisationale verklaring een kans kreeg. In deze benadering wordt gesteld dat open (of "organische") organisatiestructuren meer ruimte bieden voor het ontstaan van ideeën én meer kansen inhouden voor de realisatie ervan. Immers de innovatiecapaciteit van open organisaties wordt verhoogd dank zij de grotere decentralisatie van de besluitvorming, een lagere formalisatie van de communicatie, een meer uitgewerkte laterale communicatie en door de aanwezigheid van onderscheiden afdelingen (elk met hun eigen waarden en belangen).

Mechanische organisatiestructuren zouden remmend werken ten aanzien van innovatieprocessen, precies omwille van de sterke centralisatie, de hoge formalisatie en de overwegend verticaal gerichte communicatiestromen. In diverse survey-onderzoeken over welzijnsorganisaties introduceerden Aiken en Hage (Aiken en Hage, 1971; Hage en Dewar, 1973) naast de zojuist genoemde organische structuurvariabelen, en de organisatiegrootte, ook nog enkele eigenschappen van het personeel. Zij verwachtten dat een hoge opleiding en een brede socialisatie van het uitvoerend personeel samen met een uitgesproken strategische (lange termijn-)opstelling van het toppersoneel een organisatie innovatiever zou maken.

De onderzoeksresultaten lieten het dit keer niet afweten. Organizatiegrootte, de open organisatiestructuur en de genoemde personeelskenmerken verklaren samen tussen .40 en .60 van de variantie. Elke categorie variabelen draagt ongeveer gelijk bij in de verkregen verklaring.

Verklaringen vanop het taakomgevingsniveau

Sommige organisaties hebben toegang tot een rijke voorraad van cliënten, kapitaal en werkers en dit zowel naar kwantiteit

als naar diversiteit. Andere organisaties daarentegen zitten als het ware gevangen op beperkte werkdomeinen. De kans op innoveren is waarschijnlijk groter in die taakomgevingen waar er bronnen in overvloed zijn. Het laat de organisatie toe de activiteiten te diversificeren en stelt hen wellicht in staat om grootse projecten te realiseren. Enkele onderzoekers hebben genoemde taakomgevingsvariabelen aangewend in surveyonderzoek (over welzijnsorganisaties) in combinatie met organisatie-interne kenmerken (Baldrige en Burnham, 1975; Daft en Becker, 1978). De resultaten bevestigen dat deze taakomgevingskenmerken autonoom bijdragen tot de verklaring van innovatie (samen met organisatie-interne variabelen). Tussen .30 en .90 van de variantie kon worden verklaard.

Het al of niet aanwezig zijn van een brede bronnenvoorraad is niet de enige gunstige voedingsbodem voor innovatie. De veranderlijkheid en onvoorspelbaarheid van de taakomgeving stellen de aanpassingsreacties van organisaties op de proef. Burns en Stalker constateerden dat organisationele structuren zelf als responses werden gehanteerd op taakomgevingssituaties (Burns en Stalker, 1961). Bij veranderende markten bijvoorbeeld werkten alleen de organische organisaties succesvol. Enkel met deze structuur kon aan de gestelde eisen worden voldaan: met produktinnovaties werden de nieuwe markt vragen opgevangen. In organische bedrijven lagen taakomgeving, organisatiestructuur en de innovatie in elkaars verlengde. Een "verkeerde" combinatie (een stabiele markt met een organische structuur of een veranderende markt met een mechanische organisatievorm) resulteerde in slechtere bedrijfsresultaten.

In het verklaringsschema van geciteerde studies worden de taakomgevingsaspecten voor de interne organisatiekenmerken geplaatst. De auteurs blijven in hoofdzaak denken vanuit de individuele organisatie. Deze reageert op de externe ontwikkelingen, past zich aan en/of zet een eigen strategie op in de taakomgeving.

Verklaringen vanop het bredere omgevingsniveau

Recent zijn er diverse pogingen ondernomen om organisationele innovatie voor alles te verklaren vanuit de kenmerken van en processen in de bredere omgeving.

Een eerste variant vestigt de aandacht op de allocatie van bronnen. Vanuit het globale patroon van bronnenverdeling in een bepaalde sector kan verklaard worden waar en hoeveel

nieuwe ondernemingen opgericht werden (Pennings, 1982). Hij hanteerde variabelen als de aard en de mate van beroependifferentiatie in een bepaalde regio, de omvang van de industrie aldaar, de grootte van de stedelijke zones en de aanwezigheid van financiële instellingen. Vertrekkend vanuit een organisatie-ecologisch model koppelt Freeman het ontstaan en de ontwikkeling van nieuwe (én nieuwsoortige) organisaties aan het beschikbaar worden van nieuwe bronnen (Brittain en Freeman, 1980; Freeman en Hannan, 1983). Zowel het ontstaan van nieuwe bedrijven in de elektronica, als het ontstaan en het verdwijnen van kranten en restaurants kon van hieruit worden verklaard.

De relaties die organisaties tussen elkaar opbouwen vormen een andere onderzoeksingang. Naast ruilrelaties rond cliënten, goederen en kapitaal worden er tussen organisaties ook afspraken gemaakt en spelen er invloedsrelaties. De omgeving zelf wordt door hen mede gestructureerd. Organisaties gaan hun taakomgevingen zelf stabiliseren en beheersen. Warren e.a. vonden dat lokale tussenorganisatorische afspraken of conventies de federale innovatiepogingen in de Amerikaanse welzijnszorg grotendeels naar hun hand zetten (Warren, Rose, Bergunder, 1974). Zij grepen daarbij niet naar formeel overleg en afspraken, maar uit hun gemeenschappelijke opvattingen ontstonden vrij identieke verdedigingsreflexen. Slechts in uitzonderlijke gevallen moest er "opgetreden" worden. Zo elimineerden de betrokken organisaties gezamenlijk de voor hen bedreigende aspecten van de hervormingsprojecten van de overheid. En Turk stelde vast dat innoverende welzijnsprojecten slechts tot stand konden komen nadat er tussen de diverse betrokken organisaties akkoorden konden gesloten worden (Turk, 1973). Steden waar voorheen al een hecht relatienet tussen organisaties bestond verkregen een voorsprong op steden waar dit niet bestond.

Institutionele processen die zich in de omgeving afspelen vormden een volgend onderzoeksthema. Op terreinen als onderwijs en gezondheidszorg bijvoorbeeld werden er gedurende de afgelopen decennia voortdurend nieuwe inzichten geformuleerd en geïnstitutionaliseerd. Niet alle groepen en organisaties spelen in deze processen eenzelfde rol. Slechts bepaalde innovators slagen erin steun te krijgen voor hun plannen. Een succesvolle implementatie vereist immers dat de centrale controle instanties mee inhaken. Zo onderzocht Rowan het lot van diverse onderwijsinnovaties in de U.S.A. (Rowan, 1982). Eén van de voorwaarden voor succes bleek een institutionele consensus te zijn in het centrale netwerk van organi-

saties dat de sector beheerste. Eens die consensus weer verloren ging bleek het lot van de betrokken innovaties minder rooskleurig te worden. Zij werden meer dan de andere weer afgevoerd.

We kunnen hier ook de omvangrijke literatuur vermelden over de verspreiding van innovaties ofschoon hierin vooral gehandeld wordt over niet-organisatorische actoren (Rogers en Shoemaker, 1971). Veelal blijkt dat de snelheid en het patroon van verspreiding van innovaties in een gegeven populatie bepaald wordt door voorafbestaande structureringen in deze populatie. Zo is de prestige-hiërarchie dikwijls een voornaam determinant van het verspreidingsverloop.

Dit overzicht van verklaringen voor organisatorische innovatie leert ons dat er op elk van de drie onderscheiden niveaus behoorlijk valide verklaringen gevonden werden. Hoe verhouden echter deze niveaus zich tot elkaar ?

De meeste auteurs privilegeren klaarblijkelijk één van deze niveaus, maar het lijkt ons aangewezen de onderlinge verhoudingen te onderzoeken. Sluiten zij elkaar uit, vullen zij elkaar aan op zekere punten, wanneer en hoe krijgt één van de niveaus prioriteit ?

In het werk van Burns en Stalker (evenals in veel werken behorend tot de zogenaamde contingentie-benadering) wordt aangenomen dat taakomgevingsfactoren een determinant zijn van organisatiestructuur, beleid en succes. In latere werken werden deze relaties erg gerelativeerd en werden zelfs de causale verbanden op hun kop gezet. Child argumenteert bijvoorbeeld dat zekere organisaties een bepaalde taakomgeving uitkiezen op grond van hun strategische inzichten (Child, 1972). Ook ten aanzien van de bredere omgeving kunnen we ons deze vraag stellen. Wordt de omgevingsstructurering niet (mede-)bepaald door taakomgevingselementen of door strategische keuzes van bepaalde individuele organisaties ? Het lijkt aannemelijk om te veronderstellen dat de drie niveaus kunnen interageren. In ons onderzoek hebben wij geprobeerd dit onderzoeksmatig onder de knie te krijgen.

Dwars doorheen deze niveau-specifieke benaderingen duiken er onderscheiden concepties op van het sturingsvermogen van organisaties (Hannan en Freeman, 1984). Er is vooreerst het rationele (doelgerichte) model waarin aangenomen wordt dat organisaties reageren en anticiperen op interne en externe probleemvolle situaties. Er kunnen evenwel ook endogene besluitvormingsprocessen ontstaan die losgekoppeld zijn van

doelgericht ageren. Een tenslotte kan de omgeving zodanig dominant zijn dat er van het autonome sturingsvermogen van de organisatie niet veel meer overblijft. Men kan aldus niet zomaar aannemen dat elke innovatie een "rationele" probleemoplossende reactie is.

Een onderzoek naar innovaties in de sociale welzijnszorg

In het door ons opgezette onderzoek hebben wij getracht de drie genoemde niveaus aan bod te laten komen. Voor de eerste twee konden wij steunen op veel buitenlands onderzoekswerk. Voor het derde niveau zijn wij zelf verkennend aan het werk gegaan. In de loop van het onderzoek hebben we talrijke beslissingen genomen. Wij stellen eerst de fase van het ontwerpen voor, daarna volgen de resultaten van de analyse.

Onderzoeksbeslissingen

Het onderzoek is naar plaats, tijdstip en maatschappelijke sector gelokaliseerd. Wij kozen de sociale welzijnszorg als terrein van onderzoek. Daar was te verwachten dat er heel wat geïnnoveerd zou zijn. Onze keuze was grotendeels opportunistisch en willekeurig. Wij hadden onze aandacht evengoed kunnen richten op de culturele sector, de gezondheidszorg of op een of andere industrietak.

De sociale welzijnszorg wil individuen en gezinnen die in de knel zitten en er niet op eigen kracht of met behulp van naastbestaanden uitgeraken, terug zelfstandig maken of zo zelfstandig mogelijk houden. Daartoe wordt informatie verstrekt, worden adviezen gegeven, wordt in begeleiding voorzien of worden concrete diensten gepresteerd (zoals geld, onderdak, voeding en verzorging). Prestaties door medisch personeel verricht vallen hier buiten.

Om praktische redenen hebben wij het onderzoek verder ingeperkt tot de algemene sociale zorg. Deze is gericht op brede lagen van de bevolking. Initiatieven uitsluitend voor deelpopulaties als vreemdelingen, gehandicapten, gevangenen, ... horen hier niet bij. Wij hebben ons nog verder beperkt tot de

niet-residentiële vormen van sociale hulp. In tegenstelling tot de residentiële zorg -- waar de hulpvrager (min of meer langdurig) verblijft in verzorgingsinstellingen zoals zieken- en bejaardentehuizen -- is de niet-residentiële zorg ambulante van aard. De hulpvrager verplaatst zichzelf naar de hulpverstrekende instelling en keert na behandeling terug ofwel gaat de hulpverlener telkens aan huis bij de hulpvrager. Aldus blijft de persoonlijke leefomgeving van de hulpvrager sterk gescheiden van de hulpverlenende instantie.

In de sector van de ambulante algemene sociale hulpverlening hebben wij een zo volledig mogelijke inventarisatie van gerealiseerde innovaties tot stand gebracht. Het was immers ons opzet om alle types van innovatie aan bod te laten komen. Meteen werden er ook alle types van organisaties aangekoppeld. Men kan immers verwachten dat zekere innovaties ingrijpender van aard waren dan andere en dat bepaalde organisaties nieuw gevormd werden rond een nieuwe hulpverleningsvorm. Maar, wat is innovatie eigenlijk ?

Innoveren is in de organisationele activiteiten afstand nemen ten aanzien van wat voorheen bestond. Daardoor ontstaat er een kwalitatieve breuk met het verleden. Waar echter de grens leggen waarop van een breuk sprake kan zijn ? Daartoe hebben wij een aantal dimensies in de hulpverlenende activiteiten onderscheiden: hoe werd de hulp verleend (de technologie), aan wie (cliënteel), voor welke nood. Innoveren is dan een waarneembare activiteitenverandering op een of meerdere van deze dimensies. Men kan bijgevolg in kleine of grote stappen afstand nemen: de radicaliteit van innovaties kan dus variëren. Er kunnen echter ook niet-radicalere veranderingen plaatsvinden.

Om de precieze caesuur te bepalen moet gekeken worden naar het verleden. Wat bestond vroeger en hoe ver is er afstand genomen ? Het historische aspect doet daarmee zijn intrede. Het zal bovendien toelaten om de analyse dynamisch te maken. Het onderzoek is uitgevoerd in één regio en voor alle daarin aanwezige hulpverlenende organisaties. Wij konden daardoor de factor "omgeving" in het onderzoek betrekken.

Hoofdzakelijk om praktische redenen is gekozen voor de regio (arrondissement) Antwerpen. Men telt er ruim een half miljoen inwoners. De streek is, nationaal gezien, niet perifeer. Nieuwe ontwikkelingen komen er relatief vlug aan bod. Er is bovendien heel wat variatie te verwachten op het organisationele en het taakomgevingsniveau. Het aantal organisaties in de gekozen sector bedroeg er meer dan honderd (107).

Als periode hebben wij 1945 tot en met 1980 gekozen. Wij hadden immers vastgesteld dat eerst vanaf 1945 een aantal innovaties werden doorgevoerd. Immers tot na de tweede wereldoorlog werkte de algemene sociale hulp als volgt: de bijstand werd toegekend op basis van een appreciatie door niet-deskundigen (technologie) en de hulp bestond vrijwel uitsluitend uit financiële en materiële tegemoetkomingen (nood) aan behoeftige personen (cliënteel). Nieuw was dat vanaf 1945 een eerste instelling een sociale werker in dienst nam (deskundigheid). De gehele periode door worden sociale werkers -- voor het eerst -- geïntroduceerd in diverse instellingen uit de gekozen regio Antwerpen. Aan de hand van officiële documenten (begrotingen, rekeningen, verslagen, informatiebrochures) en van interviews hebben wij voor de beschouwde periode en plaats een zo volledig mogelijke inventarisatie opgemaakt van innovaties met aanduiding wanneer zij voor het eerst (al of niet) in de organisaties werden ingevoerd.

Een eerste resultaat hiervan is een lijst van innovaties die te omschrijven zijn als, ten eerste, bijstand geven op andere dan op het financieel-materiële terrein; ten tweede, hulp verlenen door deskundigen; ten derde, zorgen verstrekken aan niet-financieel behoeftige personen (en elke combinatie van deze elementen). Telkens een hulpverleningspraktijk ontstond die een of meerdere van deze stappen zette werd deze door ons voor "innovatie" aangezien. Wij konden op die manier de hierna volgende praktijken aanduiden als innovaties: de introductie van een (eerste) maatschappelijk werker (verdeskundiging), de inschakeling van gezins- en bejaardenhulp (ook verstrekt aan niet-financieel behoeftigen), de bedeling van maaltijden aan huis (verstrekt aan niet-financieel behoeftigen), het hanteren van een uniforme financiële steunregeling (objectivering van besluitvormingsregels), de introductie van poets- en karweidiensten (verstrekt aan niet-financieel behoeftigen), het oprichten van dienstencentra (open voor alle hulpvragers), het oprichten van psychische hulp-centra en van eerstelijns juridische hulp (verdeskundiging, niet-materiële noden, open voor alle personen). De laatste twee innovaties zijn, vergeleken met de daaraan voorafgaande praktijken, de meest radicale. Zij nemen tegelijk afstand op elk van de bestudeerde dimensies.

Elk van deze innovaties werd door verschillende tientallen hulpverlenende organisaties als activiteit geïntroduceerd. De datum waarop een bepaalde organisatie zo'n (voor haar nieuwe) activiteit introduceerde werd door ons genoteerd als startdatum. Aldus boekten wij een tweede resultaat: een lijst van organisaties die in de betrokken periode al of niet innoveer-

den. Zo stelden wij vast dat er naast 56 Commissies van Openbare Onderstand (C.O.O.) -- en vanaf 1976, 37 Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (O.C.M.W.) -- nog 51 andere (privaat-rechtelijke) organisaties actief waren (of geweest waren).

Op die wijze hebben wij onze populatie concreet afgebakend en werd een operationele definitie van organisationeel innoveren vastgelegd. Bij de bepaling van de onafhankelijke variabelen (op de drie niveaus) stootten wij op enkele moeilijkheden. De operationalisering van de beschreven dimensies kon niet bestaan uit een en dezelfde formulering voor de gehele populatie. Er tekenden zich duidelijk verschillende subpopulaties van organisaties af die elk (deels) een aangepaste onderzoeksbepaling vereisen.

Een eerste opdeling betrof de openbare versus de particuliere (private) organisaties. In de publieke sector is de wijze van besturen grotendeels voorgeschreven, de te bedienen bevolking is vooraf vastgelegd en er zijn allerlei hoger gesitueerde instanties die regels aanbrengen. Vandaar dat zij typische intern-organisationale en taakomgevingsstructuren kennen. Wij hebben daarop beslist aparte analyses uit te voeren, één voor de publieke en een andere voor de particuliere sector, wel op basis van dezelfde onderzoeksvariabelen.

De tweede opdeling sneed dwars door de particuliere sector. Daar immers constateerden wij het fenomeen dat een groot aantal nieuwe organisaties ontstonden. Gegeven één regio is het bijzonder moeilijk om ten aanzien van de nieuwe organisaties het surveyonderzoekmodel toe te passen. Dit vooronderstelt met name dat alle onderzoekseenheden op eenzelfde moment worden waargenomen, en zeker voordat de te verklaren gebeurtenis (innoveren) plaatsvindt. Daar dit bij nieuwvorming onmogelijk was werd daar veeleer een proces-studie opgezet. Vandaar dat wij drie deels aparte operationaliserings hebben van de onafhankelijke variabelen en drie daarbij aansluitende analyses.

Het onderzoeksmodel zoals het in het literatuuroverzicht werd ontwikkeld kon het meest volledig worden uitgevoerd in de publieke sector. Vandaar dat wij hiermee starten. De afwijkende operationaliserings in de andere sector worden bij de bespreking van de betreffende resultaten weergegeven.

In het deelonderzoek over de publieke hulpverleningsinstellingen werden de drie niveaus op onderstaande wijze aan bod gebracht (1)(2).

Op het intern-organisationale vlak werden de volgende variabelen gemeten: de centralisatie en de formalisatie van de besluitvorming over individuele hulp, de differentiatie van de domeinopdracht en de grootte van de totale organisatie-uitgaven. Centralisatie en formalisatie karakteriseren de al of niet organische opbouw van organisaties. Ook de meting van de domeindifferentiatie peilt deze opbouw. Immers hoe meer onderscheiden domeinen (bijvoorbeeld naast open zorg ook residentiële zorg), hoe meer onderscheiden perspectieven en belangen in een organisatie aanwezig zijn. Hoe meer diversiteit terzake, hoe meer problemen en (voorgestelde) remedies en oplossingen er worden geformuleerd. Met de grootte van het budget (dat zeer sterk bepaald wordt door de loonuitgaven) is een variabele geïntroduceerd die de financiële mogelijkheden van een instelling weergeeft. Hoe omvangrijker het budget (van het jaar dat de innovatie voorafging), hoe makkelijker wellicht het doorzetten van een beslissing tot innoveren. Tenslotte zijn er, op het intern-organisationale niveau, nog positionele kenmerken gemeten, met name deze van de raadsbestuurders. Meer specifiek speurden wij hun politieke affilatie na, hun voorafgaandelijke kennis van en ervaring met welzijnswerk, hun leeftijd, opleidingstype en -niveau. Op de eerste twee variabelen komen wij hiernavolgend terug. Wij veronderstellen dat jongere en beter opgeleide bestuurders meer innovatie-gericht zouden zijn.

Als taakomgevingsvariabelen hebben wij de inwonersgrootte van de gemeente genomen, naast een tweetal series populatiekenmerken. De grootte van het inwonersaantal kan schaafeffecten met zich meebrengen. Hoe groter het inwonersaantal hoe meer vraag naar hulpverlening, hoe meer personeel en middelen nodig zijn. Toch kan vooraf niet verondersteld worden dat de bevolking homogeen is. Vandaar dat wij vooreerst een aantal kenmerken introduceerden die zouden kunnen wijzen op sociaal-problematische toestanden (aantal en proportie van alleenstaanden, van bejaarden, van grote gezinnen, van lage inkomens-trekkers). Vervolgens hebben wij een aantal kenmerken gemeten die de openheid van de publieke opinie ten aanzien van collectieve dienstverlening zouden kunnen weergeven (aantal en proportie personen met een leidinggevende functie, personen die universitair geschoold zijn, personen werkzaam in de tertiaire sector).

Op het derde niveau -- de bredere sociale omgeving -- konden eveneens conditionerende elementen aangeduid worden. Een deel hiervan zijn algemene achtergrondsituaties en ontwikkelingen die als zodanig niet variëren over de bestudeerde organisaties. Op het macro-vlak bijvoorbeeld valt de enorme economische groei op evenals de ontplooiing van het stelsel van sociale zekerheid. Dank zij de evolutie aldaar -- weg van arbeidsgebonden toekenningsvoorwaarden en lage uitkeringen naar prestaties gericht op een zeker behoud van de levensstandaard -- werd een deel van het actieterrein (de financiële bijstand) van de traditionele welzijnszorg overgeplaatst naar de sociale zekerheid. Nog in die periode kwam er een "wetenschap van het helpen" tot stand. Er vormden zich onderscheiden beroepsgroepen en professionele centra. Deze kunde en kennis is evenwel niet algemeen doorgedrongen. Vandaar dat wij, op het intern-organisationale vlak, de spreiding van kennis en ervaring opnemen.

In ons land stoot men in de non-profitsector snel op het levensbeschouwelijke onderscheid en op zijn organisationele uitlopers. De verschillende politieke partijen -- die, zoals gekend, nauw verbonden zijn met de georganiseerde levensbeschouwingen -- ontwikkelden een differentiële belangstelling voor het welzijnswerk. In discussies komt vooral als strijd-vraag naar voor wie het initiatief tot organiseren van hulp mag nemen. In feite heeft er zich in ons land een competitieve relatie ontwikkeld tussen verzuilde organisaties en dit niet alleen binnen de particuliere sector maar vooral ook tussen publiek en particulier initiatief. Bestuurders van publieke diensten hebben een keuzemogelijkheid: ofwel de eigen organisatie uitbouwen ofwel de bevriende particuliere instellingen begunstigen (door hetzij geen initiatief te nemen in de publieke sector hetzij door dienstcontracten af te sluiten). De socialistische groep favoriseert het openbare initiatief, de christelijke legt meer de klemtoon op het particuliere initiatief.

Op het macro-vlak kan verder niet worden voorbijgegaan aan de interventies van overheidsinstanties, zowel van wetgevende, reglementerende als van controlerende aard. In onze gedecentraliseerde rechtsstaat zijn er namelijk heel wat sturingsmogelijkheden voor het centrale beleid. Vandaar dat wij, innovatie per innovatie, de inhoud en de vorm van de interventies hebben onderzocht. Zij werden zeer expliciet in de tijd gesitueerd om een causale uitspraak te kunnen doen: zijn de innovaties toe te schrijven aan centrale ingrepen of steunen zij op lokale ontwikkelingen ?

Ook op het meso-vlak waren de algemene kaders van belang. De lokalisering van onze studie brengt met zich mee dat alle organisaties geografisch zeer nabij zijn. De realisaties en prestaties werden er redelijk snel opgemerkt. De lokale media berichten er over. Het onderzoeksveld kan aldus gekarakteriseerd worden als een gemeenschappelijk sociaal kader waarin organisaties -- zonder expliciete of formele banden -- (toch) op elkaar aangewezen kunnen zijn. Deze onderlinge betrokkenheid uitte zich ook in het bestaan van en de participatie aan overlegstructuren. In de loop van de beschouwde periode werden een viertal formele organen opgericht. Zij zijn een forum voor communicatie. Samen met de meer informele betrokkenheid vormen zij een kader waarin wederzijdse beïnvloeding mogelijk wordt.

Precies in verband met de problematiek van innovaties zijn de processen van stimulerende beïnvloeding frequent bestudeerd geworden, zij het veelal niet gericht op organisaties (Rogers en Shoemaker, 1971). Een bepaalde oplossing (= innovatie) wordt in de tijd door een eerste innovator geïntroduceerd, waarop later andere eenheden volgen. Er ontstaat aldus een verspreidingsproces van identieke innovaties, dat gedurende een zekere tijd plaats vindt (snelheid) en dat soms gekarakteriseerd wordt door versnellende of vertragende bewegingen. De beïnvloeding kan verder nog blijken uit de volgorde waarin geïnnoveerd wordt. Als voor onderscheiden innovaties toch weer (vrij) identieke volgordes worden vastgesteld kan aangenomen worden dat er gemeenschappelijke oorzaken voor zijn. Het is evenwel mogelijk dat die volgordes niet in het algemeen gelden, maar daarentegen specifiek zijn voor bepaalde types (clusters van) innovaties. Bijvoorbeeld opgesplitst naar de radicaliteit van de innovatie, de relatieve kostprijs, de opdeeldbaarheid en de aanpasbaarheid aan de eigen organisatie. De analyse moet er dan op gericht worden om dergelijke verspreidingsfenomenen waar te nemen. Per afzonderlijke innovatie moet precies het verloop geschetst worden. Tempo, versnelling en volgorde zijn de te verklaren variabelen. Vandaar dat wij als afhankelijke variabele niet alleen gescoord hebben het aantal innovaties in een organisatie op één bepaald moment gerealiseerd, maar ook het tijdstip waarop een organisatie al of niet één bepaalde innovatie introduceerde.

Bevindingen uit het onderzoek in de publieke sector

Tijdens de bestudeerde periode werden er, in variërende aantallen, heel wat innovaties gerealiseerd. Op elk van de geanalyseerde tijdstippen (1970, 1976 en 1980) bleek er een variatie te zijn gaande van geen (of één) tot maximaal acht innovaties voor alle organisaties. De onderzoeksvraag "welke factoren bepalen het onderscheiden aantal geïntroduceerde innovaties" kreeg dus bestaansrecht.

In totaal werden er acht onderscheiden innovaties geïntroduceerd. Elk van deze bleef inhoudelijk als hulpvorm identiek, al werden er, zoals wij verder zullen zien, vormwijzigingen aangebracht gedurende deze periode. Een tweetal innovaties (sociale werker, gezins- en bejaardenhulp) worden op bepaalde plaatsen al vrij vroeg geïntroduceerd (voor 1950) en zij werden

Schema 1. Overzicht van de innovaties, naar startdatum en verspreiding

Instantie	Start eerste dienst		Aantal diensten 1 april 1977		Aantal diensten 30 juni 1980	
	Particulier	Publiek	Particulier	Publiek	Particulier	Publiek
Maatschappelijk werker	1956	1946	7	46	7	37
Gezins- en bejaardenhulp	1949	1954	8	38	9	37
Psychische hulpverlening	1953	1957	17	3	22	5
Minimum financiële steunnorm	0	1958	0	56	0	37
Bedeling van maaltijden	1978	1968	1	26	1	36
Poets- en karwei-diensten	1960	1972	1	2	2	28
Diensten-centra	0	1972	0	1	0	6
Juridische eerste-lijnshulp	1972	1978	4	0	5	2
				Op een totaal van 56 COO's		Op een totaal van 37 OCMW's

tijdens de gehele periode verder als innovatie door andere organisaties geïntroduceerd. Drie andere items (financiële norm, maaltijdenbedeling, poets hulp) startten vanaf 1970. Drie hulpverlenende innovaties startten veel later en worden (nog) niet erg frequent geïntroduceerd (psychische hulp, juridische bijstand, dienstencentra).

Deze volgorde van innoveren werd, binnen eenzelfde organisatie, zeer sterk gereproduceerd. Geen enkel COO/OCMW bijvoorbeeld introduceerde eerst een psychische hulpdienst voor zij een sociale werker in dienst namen, noch innoveerden zij met een maaltijdenbedeling voor een of andere modaliteit van gezins- en bejaardenhulp was opgezet. Wel was er enige omwisseling binnen elk van deze drie perioden: sommige OCMW's startten eerst met gezins- en bejaardenhulp, anderen met een sociale werker. Hetzelfde herhaalde zich rond de tweede sprong (maaltijden, poetsdienst, steunnorm) en rond de laatste korf (hulp op psychisch of juridisch vlak, diensten-centrum).

Omdat wij te maken hebben met identieke innovaties die door een groot aantal organisaties geïntroduceerd werden, kunnen wij - voorlopig en bij hypothese - er van uitgaan dat er zich telkens diffusieprocessen afspeelden.

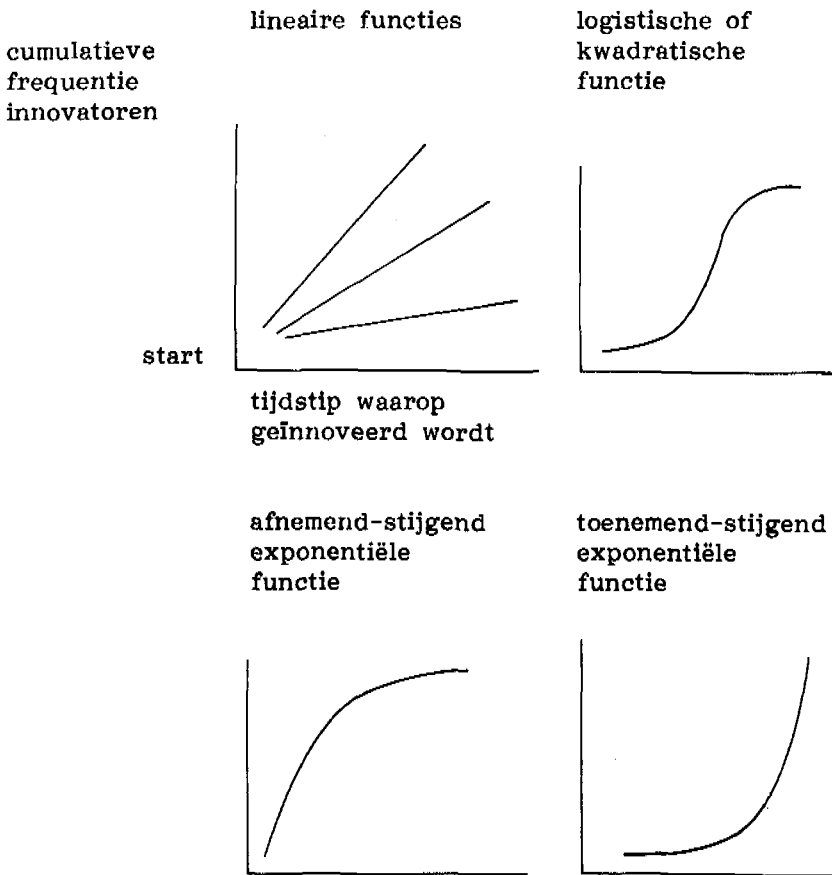
Een van de analyse-instrumenten hiervoor betreft de studie van de snelheid en de versnelling van verspreiding. In de literatuur treft men hieromtrent drie (zowel inhoudelijke als wiskundige) modellen aan (Hamblin e.a., 1973).

In een lokaal versnellend diffusieproces treedt er, nadat enkele innovatoren een item introduceerden, een periode in met weinig navolging. Daarna neemt de verspreiding eerst geleidelijk aan toe en wordt alsmaar versneld tot er nog slechts enkele eenheden overblijven die nog niet innoveerden. De ratio van dit alles is dat de eerste innovatoren het scepticisme moeten overwinnen. Daarop volgt niet een massaal navolgen maar wel een aangroeiend aantal adoptanten precies omdat deze "achterblijvers" steeds vaker te horen en te zien krijgen wat die innovatie inhoudt. Aldus ontwikkelt er zich een interne druk in de sector zelf, welke leidt tot een versnellende verspreiding.

Centraal geïnduceerde innovaties kennen een andere beïnvloedingsmodus. Vrij plots worden op alle organisaties tegelijk dezelfde signalen losgelaten (wetten, regels, aanbevelingen). Dit resulteert in een hoog innovatietempo waardoor op korte termijn een meerderheid van de verzameling innoveert. Dit leidt van het begin af tot een snelle verspreiding. Dergelijke types van verspreiding treden niet altijd op. In het laatste geval is er van versnelling geen sprake en is het versprei-

dingstempo ofwel zeer gelijkmatig ofwel hortend en stotend. Wiskundig kunnen deze drie situaties als volgt beschreven worden: lokale interacties kunnen gemodelleerd via een logistische of kwadratische functie (zelfs een toenemend stijgend exponentiële functie bij een niet-beperkte verzameling), een centrale beïnvloeding leidt tot een afnemend-stijgend exponentiële functie. Een lineaire functie geeft een situatie weer waarin geen beïnvloeding optreedt. Grafisch zien zij er als volgt uit:

Figuur 1. Grafische uitbeelding van een aantal verspreidingsfuncties



Dit type van analyse kan ons in het bijzonder de effecten laten zien van de overheidsinterventie. Immers voor elk van de innovatieve praktijken werden er regels uitgevaardigd door de centrale overheid. Wij zetten die op een rijtje in volgend schema.

Schema 2. Reglementering door de centrale overheid

Innovatie	Regel	Datum waarop in werking	Aan welk type instantie gericht	Aard van de regels
Maatschappelijk werker	Ministerieel rondschrijven	1969	publiek	Aanbeveling om sociale werkers in dienst te nemen
	K.B. (*)	1974	particulier	Erkenning en subsidiëring van personeel en werkingskosten van Centra voor Maatschappelijk Werk
	Wet	1975	publiek	Wet op het Bestaansminimum schrijft voor dat het onderzoek door een sociaal werker moet geschieden.
	Wet	1977	publiek	In de wet op het OCMW wordt bepaald dat één sociaal werker verplicht in dienst moet genomen worden.
Gezins- en bejaardenhulp	K.B.	1949	particulier	Erkenning en subsidiëring van personeel en werkingskosten van diensten voor gezins- en bejaardenhulp.
	K.B.	1955	publiek	Erkenning en subsidiëring van personeel en werkingskosten van diensten voor gezins- en bejaardenhulp.
Psychische hulpverlening	K.B.	1953	particulier en publiek	Erkenning en subsidiëring, per prestatie, van Dispensaria voor Geesteshygiëne
	K.B.	1970	particulier en publiek	Erkenning en subsidiëring, hetzij per prestatie hetzij personeel en werkingskosten van Centra voor Prematrimonale, Matrimoniale en Gezinsconsultaties.
	K.B.	1973	particulier	Erkenning en subsidiëring van personeels- en werkingskosten van Teleonthaaldiensten

	K.B.	1975	particulier en publiek	Erkenning en subsidiëring van personeels- en werkingskosten van Diensten voor Geestelijke Gezondheidszorg.
Minimum Steuennorm	Wet	1975	publiek	De wet op het Bestaansminimum bepaalt dat elke COO een vastgesteld minimum moet uitkeren.
Bedeling maaltijden	K.B.	1977	particulier en publiek	Subsidiëring per prestatie (= maaltijd)
Poetsdiensten	Ministerieel rondschrijven	1978	publiek	Aanbeveling om via het Bijzonder Tijdelijk Kader poets-hulp te organiseren.

(*) K.B. = Koninklijk Besluit

Heeft de uitvaardiging van de betreffende regel de snelheid van verspreiding en/of het aantal introducties beïnvloed? De vergelijking van Schema 2 met Schema 1 leert dat die invloed beperkt is. Statistisch-wiskundig vonden wij dat alleen de (zeer snelle) verspreiding van de poetsdiensten een afnemend stijgend exponentiële vorm aannam. De centrale beïnvloeding had hier een uitgesproken effect. Een logistische curve paste het best op de verspreiding van de maaltijdenbedeling. In de andere gevallen (sociale werker, gezins- en bejaardenhulp, minimumsteun) vonden wij lineaire verbanden, behalve voor wat de staart van de verspreiding betreft. De maatregelen van 1974 en van 1976 resulteerden in een versnelde introductie van deze 'oude' innovaties (3). Kortom, de overheidsinterventie beïnvloedde zelden de start van een innovatie. Wel beroerde zij de staart van de diffusie. Zij smeerde de lokaal ontstane innovaties uit over alle (achterblijvende) publieke organisaties.

Ging het daarbij telkens om dezelfde achterblijvers en waren het dezelfde organisaties die het voortouw namen? Om dit te analyseren hebben wij voor elk van de items de instellingen een rang toegekend in functie van de datum waarop zij startten. Daaropvolgend hebben wij tussen de paren innovaties, rangcorrelaties berekend. In tabel 1 geven wij de resultaten weer. Een 1 geeft een identieke volgorde aan, 0 betekent geen rangcorrelatie, -1 wijst op een omgekeerde relatie.

Tabel 1. Rangcorrelatiematrix voor paren innovaties in C.O.O.'s en O.C.M.W.'s

	Maatschappelijk werker	Gezins- en bejaardenhulp	Bedeling van maaltijden
Gezins- en bejaardenhulp	.75		
Maaltijdenbedeling	.80	.78	
Uniforme steunregeling	.81	.67	.77

Alle cijfers zijn niet alleen positief, zij bereiken hoge tot zeer hoge waarden. Het waren dus vrijwel steeds dezelfde C.O.O.'s of O.C.M.W.'s die als eersten een bepaalde innovatie introduceerden, vrijwel steeds dezelfde die een middenpositie innamen of als laatsten (en zelfs helemaal niet) innoveerden. En dit in een tijdsperiode van ongeveer 35 jaar. Wij zullen deze vaststellingen verderop kunnen analyseren vanuit de vraag welke de factoren zijn die deze stabiele volgorde van innoveren bepalen.

Voorlopig kunnen wij uit dit onderzoek van de afhankelijke variabelen al besluiten dat het bestaan van een verspreidingsproces tot de mogelijkheden behoort. Immers identieke innovaties werden door de onderscheiden organisaties in een constante volgorde geïntroduceerd. Dit proces werd zichtbaar zowel in de opeenvolging van items binnen elke organisatie als in de zich herhalende opeenvolging van innovaties tussen de onderscheiden organisaties. Deze vaststellingen corrigeren bepaalde vooronderstellingen die ten grond liggen aan de geschetste organisatiesociologische modellen. Men gaat er immers impliciet vanuit dat innovaties ontstaan als resultaat van een zoeken naar oplossingen voor intern geregistreerde problemen. Organisaties met een hoge interne capaciteit tot probleemdetectie, -formulering en oplossing (organische vormen in adequate omgevingen) moeten wel innovatiever zijn. De communicatiesociologie stelt echter dat oplossingen (of problemen) van buiten aangereikt worden, althans voor de meeste organisaties. De probleemdetectie en oplossingskracht van organisaties heeft betrekking op deze extern ontstane innovaties.

Wat bepaalt nu dat deze of gene groep van organisaties het voortouw neemt, dat andere steeds in de middenmoot en nog andere achteraan bengelen ?

Om deze relatieve positie te analyseren hebben wij -- op de overheidsinterventie na -- alle onafhankelijke variabelen, via multiple regressie-analyse, in hun geheel in verband gebracht met de onderscheiden afhankelijke variabelen, met name het aantal innovaties (in 1970, 1976 en 1980), het al of niet introduceren van de vijf sterk verspreide innovaties en de verspreidingssnelheid (in jaren) van deze innovaties.

In elk van de onafhankelijke organisationele variabelen constateerden wij een aanzienlijke variatie, behoudens voor wat de centralisatie en formalisatie betreft. Zij werden niet langer weerhouden in de regressieberekeningen. C.O.O.'s en O.C.M.W.'s beslissen vrijwel allen op een zeer gecentraliseerd niveau en aan de hand van formele voorschriften.

Hoe gedroegen de onafhankelijke variabelen zich ten opzichte van elkaar ? Wij vonden inderdaad, op alle drie niveaus, een zeer hoge intercorrelatie (multicollineariteit). Voor wat het intern-organisationele vlak betreft bleven alleen de grootte, de politieke affiliatie en de hulpverleningservaring als relatief onafhankelijke variabelen over. De overigen correleerden (tot .99 soms) met de grootte-variabele. Dit samenklitten van variabelen was nog meer uitgesproken op het taakomgevingsniveau. Het inwonersaantal correleert er telkens zeer hoog met alle door ons gemeten variabelen. En uiteraard, het inwonersaantal correleert zeer hoog met de grootte van het budget. Kortom, de grootte van de taakomgeving (= aantal inwoners) bepaalt de omvang van de organisatie. Een andere causale bewering is onwaarschijnlijk. De toegewezen taakomgevingen laten blijkbaar weinig ruimte open voor een autonome organisationele structuuropbouw. De openbare hulporganisaties worden intern-structureel gedetermineerd door de hen toegewezen omgeving. Ook de ene variabele over de bredere omgeving -- deelname aan gestructureerd overleg -- correleerde zeer hoog met het inwonersaantal en de budgetgrootte.

Vandaar dat er slechts drie onafhankelijke variabelen overblijven. Zij werden door ons op het intern organisationele vlak gemeten maar, zoals hoger reeds aangetoond werd, zij weerspiegelen in feite maatschappelijk-brede fenomenen: wereldbeschouwing, hulpverleningskennis en de wettelijke toewijzing van populaties als potentiële cliënten.

Hebben deze variabelen dan nog enige verklaringswaarde ten aanzien van het innovatiegedrag van publieke hulpinstellingen ? Inderdaad, deze drie variabelen verklaren systematisch

een zeer hoog percentage van de variantie van het innovatiegedrag. Zowel met betrekking tot het aantal innovaties, als tot de snelheid van innoveren, als tot het al of niet innoveren kwamen deze drie variabelen, op basis van een groot aantal lineaire regressieschattingen, tot een verklaring van de variantie die minimaal 53 procent en maximaal 87 procent bedroeg. In alle 21 regressies bleken de grootte-variabele en de politieke oriëntatie statistisch significant te zijn. De hulpverleningskennis was dit zes keer. Vijf keer was dit nog het geval voor de differentiatie-variabele. Dertien keer haalde de grootte-variabele de hoogste beta-waarde en t-waarde: acht keer was dit het geval voor de politieke variabele. De grootte-variabele verklaarde vijf keer op zich alleen al zeventig procent van de variantie. Globaal verkregen wij de zeventende distributie van verklaarde variantie voor de 21 regressies: 7 keer lag de globale verklaring boven .80, 8 keer tussen 0.70 en 0.80, vijf keer tussen 0.60 en 0.69. Eén keer bereikte het 0.53 (4).

De structuur van de verklaring is duidelijk: het inwonersaantal en de politieke oriëntatie en, in mindere mate, de hulpverleningskennis verklaren de snelheid waarmee de onderscheiden publieke instellingen nieuwe hulpverlenende praktijken introduceerden. Deze verklaringselementen bleven dezelfde gedurende de gehele tijdsperiode. Vandaar dat het aantal innovaties dat een bepaalde organisatie op een gegeven moment in uitvoering heeft eerder een resultante is van de snelheid van reageren op het verschijnen van nieuwe items in de omgeving.

Het had dus zin om de volgorde te analyseren innovatie per innovatie. Zowel in de afhankelijke variabele als in de onafhankelijke organisationele variabelen ontdekten wij sterk stabiele patronen. Steeds weer blijkt dat eenzelfde volgorde bepaald wordt door hetzelfde samenspel van drie variabelen: grootte, politieke oriëntatie en kennis.

Ons rest nog de invloed na te gaan van de innovatiekenmerken zelf op het innovatiegedrag van publieke instellingen. Ook hier werd de analyse innovatie per innovatie uitgevoerd.

De innovaties die in C.O.O.'s en in O.C.M.W.'s werden gerealiseerd namen weliswaar afstand van de traditionele hulpverleningsvormen, zij waren geenszins radicaal. Centra voor geestelijke gezondheidszorg en eerstelijnsrechtshulpdiensten werden bijna niet -- en in vergelijking met de particuliere sector, zeker laattijdig -- geïntroduceerd. Tussen de niet-radicalen innovaties bleek er, zoals hoger aangetoond werd, geen verschil te bestaan, niet in het innovatiegedrag noch in de organisationele constellaties die hierin een verklaring aan-

brachten. Radicaliteit biedt geen verklaring, althans niet binnen de publieke sector. Later zal blijken dat dit kenmerk globaal wel van betekenis is.

De gerealiseerde innovaties bleken niet zo duur te zijn. In het eerste jaar van ingebruikneming werd er algemeen maximaal tien procent van het budget aan besteed. Bovendien spendeerden de latere innovatoren (die, zoals bekend, een kleiner budget hadden) procentueel niet meer gelden aan de innovaties dan de eersten. Dit was mogelijk daar alle innovaties op een of andere wijze opdeelbaar bleken en vatbaar voor wijzigingen, wat vorm en/of modaliteit betreft. In plaats van een werker in dienst te nemen werd bijvoorbeeld een contract gesloten met een particuliere organisatie; in plaats van een full-time werd een deeltijdse job aangeboden. Warme maaltijden werden door koude vervangen, in plaats van de eigen produktie werden traiteurs ingeschakeld, Aldus lukte men erin, via de ombouw van deze produktiefactoren, om de innovatie zowel naar de plaatselijke wensen om te buigen als om ze goedkoper te maken. Kortom, men introduceerde niet klakkeloos eender welke innovatie en niet in eender welke vorm of modaliteit.

Het lijkt nu wel erg aannemelijk dat er zich in de publieke sociale hulpverlening telkens verspreidingsprocessen afspeelden. Identieke oplossingen werden keer op keer in eenzelfde volgorde geïntroduceerd door organisaties die onderling sterk verschillen, zowel met betrekking tot intern-organisationale als tot taakomgevingskenmerken. Oplossingen in een kerngroep bedacht en/of uitgeprobeerd, worden later gemeengoed. Dat de politieke affilitering en de hulpverleningskennis de introductiesnelheid mede bepalen valt redelijkerwijze te begrijpen. Beide kenmerken houden immers in zich dat men vlugger respectievelijk trager zal reageren op de zich aandienende problemen en oplossingen.

Maar wat met de grootte-factor ? Ons inziens houdt deze variabele niet alleen in zich de aanwezigheid van meer of minder problemen, middelen en personeel maar verkrijgt deze, gezien de fysische nabijheid en de gelijkaardigheid van de werkdomeinen, een extra dimensie. De snellere reactie van de grootste organisaties zet -- voorzeker ongewild -- een aantal mechanismen in gang. Zij proberen de innovatie uit, zij verkrijgen steun en goedkeuring van bovenaf en van buiten het systeem en daarmee legitimeren zij de innovatie ten aanzien van de (iets) kleinere organisaties. Deze zetten het opnieuw in gang, zijn weer een voorbeeld voor zij die (nog) minder middelen, problemen en personeel hebben. Er ontstaat op die wijze een referentieladder. Naar het grootte-criterium spiegelend de organisaties zich aan elkaar.

Onze studie leert ons aldus dat organisationele innovatie niet enkel een individueel organisationeel fenomeen is. In het systeem ontwikkelt zich telkens een verspreidingsproces. Organisationeel innoveren is tegelijk een individuele gebeurtenis en een fase in een veel ruimer proces. Bovendien zijn het vooral kenmerken die verband houden met de taakomgeving(-sgrootte) en bredere maatschappelijke situaties en ontwikkelingen (wereldbeschouwing, kennis van hulpverlening) die de relatieve plaats vastleggen van een individuele organisatie in dit proces.

Merkwaardig nog in onze studie is toch het continue -- zij het veelal langzame -- innovatiegedrag en dit niettegenstaande de stabiele taakomgevingen en de erg mechanische organisatiestructuren. Ofschoon elk van de innovaties op zich niet erg radicaal waren, resulteerde dit innovatiegedrag in een algemeen gewijzigde dienstverlening. Innoveren was deel van een globaal groeifenomeen waarbij steeds diensten werden toegevoegd zonder dat de bestaande hulpdiensten meteen ingrijpend werden gewijzigd. Er was dus in de gehele verzameling beweging. Desondanks speelde alleen een kerngroep een min of meer creatieve rol. Zij gaven telkens de toon aan (voor de centrale overheid nog) en startten daarmee een collectieve transformatie van de publieke hulpverlening.

Bevindingen uit het onderzoek in de particuliere sector

Alle particuliere organisaties die in de gegeven plaats- en tijdruimte open vormen van algemene sociale hulp verleenden (of hadden verleend) werden vooreerst geïnventariseerd. In het totaal waren dat 51 organisaties. Anno 1980 bleken 9 ervan verdwenen te zijn. Van deze 42 resterende waren er slechts 4 die geen enkele innovatie hadden geïntroduceerd.

En exact de helft van de 38 innoverende instellingen waren nieuw opgerichte organisaties. Dit creatieproces ging van start in de late jaren zestig en kende een hoogtepunt in de zeventiger jaren. Op vijf na, introduceerden alle innoverende organisaties slechts één enkele innovatie. Zij bleven "mono-innovatief", wat aldus in de particuliere sector tot een geheel anders gestructureerde aanbodconstellatie leidde dan in het publieke circuit.

Onze onderzoeksbenadering moest er dan ook anders uitzien. Het had geen zin om een verklaringsmodel op te stellen dat het al of niet innoveren wou verduidelijken (aangezien vrijwel alle organisaties innoveerden) of om het aantal innovaties te verklaren (het ging overwegend over één innovatie per organisatie). Wel kon de snelheid van innoveren worden onderzocht en welke organisaties er startten en welke er volgden.

Over welke innovaties gaat het hier? In het totaal betrof het (vrijwel uitsluitend) drie innovaties. Twee ervan kwamen ook in het publieke circuit voor (de sociale werker, gezins- en bejaardenhulp), één kwam vrijwel alleen in het particuliere circuit aan bod (de psychische hulpverlening). Concreet introduceerden 7 organisaties een sociale werker, 9 gingen gezins- en bejaardenhulp aanbieden en 22 diensten startten met psychische hulpverlening. Dit houdt in dat een beperkt aantal innovaties geïntroduceerd werd in een groter aantal instellingen. Het waren dus weer eens geen eigen inventies van de onderscheiden organisaties maar oplossingen die men overnam van elders. Dit deed ons opnieuw besluiten om een onderzoeksmodel op te stellen dat gericht was op het blootleggen van een diffusiepatroon.

Wij startten met de analyse van de innovaties in bestaande organisaties. Zoveel als mogelijk hebben wij dezelfde verklarende variabelen gehanteerd als in de studie van de publieke sector. De taakomgeving van particuliere organisaties is veel minder precies vastgelegd dan deze van publieke organisaties. In tegenstelling tot deze laatsten zijn er geen preciese geografische afperkingen wat particuliere instellingen in staat stelt hun publiek of cliënteel selectiever te bepalen. Wij hebben wel de formele structuren geïnventariseerd waartoe de instellingen hoorden (zowel lokaal overleg als nationale en regionale coördinatiestructuren). De grootte van instellingen werd geïndiceerd door het ledenaantal (bij ledenverenigingen), de omvang van het personeelsbestand en de jaarlijkse beschikbare financiële middelen. De domein-differentiatie heeft betrekking op het al of niet reeds aanwezig zijn van enige hulpverlenende activiteiten. De deskundigheid van bestuurders en diensthoofden werd gemeten via de voorafgaandelijke kennis en ervaring met hulpverlening. Anders dan bij de publieke instellingen waar de politieke partij-affiliatie gemeten werd, hebben wij hier de levens- en wereldbeschouwelijke affiliatie waargenomen (katholiek, joods en protestants, socialistisch, liberaal). Centralisatie en formalisatie werden als intern-organisatorische kenmerken opgenomen.

Opnieuw werd de analyse per innovatie doorgevoerd. Daaruit bleek dat het verspreidingspatroon van sociale werkers en gezins- en bejaardenhulp op gelijkaardige wijze verklaard kan worden. De volgorde in de verspreiding van sociale werkers en van gezins- en bejaardenhulp kon niet systematisch teruggevoerd worden op omgevingskenmerken, noch op de grootte (waarmee centralisatie en formalisatie vrijwel samenvielen) of op de domeindifferentiatie. De snelheid van innoveren wordt

boven alles bepaald door de levens- en wereldbeschouwelijke affiliatie van de bestuurders. Deze personen -- aan het hoofd van mutualiteiten, van caritatieve organisaties en van ledenverenigingen -- waren niet (of vrijwel niet) geschoold in hulpverlening maar hun organisaties hadden allen een voltijds besturende staf en vooral, zij hadden een praktische band met een bestaande ledengroep of cliënteel. Zij hadden met hen al een regelmatige servicerelatie. De innoverende dienst die zij oprichtten was een uitbreiding en wel van een zodanige aard dat er geen sterke breuk kwam met het vroegere relatiepatroon. De innovaties waren er niet radicaal. Het betekent ondermeer dat er geen sterk autonome professionele besluitvorming ontstond -- de zittende bestuurders hielden de besluitvorming in handen -- en dat de geviseerde individuele probleemsituaties in de bestaande cliënteel of ledengroep konden gelokaliseerd worden. In deze verzameling van breedverankerde particuliere organisaties werd het verspreidingscentrum -- zowel voor maatschappelijke werkers als voor gezins- en bejaardenhulp -- telkens gevormd door organisaties die zich beroepen op de katholieke levensbeschouwing. Zij startten de innovatie en werden er in gevolgd door de organisaties behorend tot de socialistische groep en later door liberale, neutrale en overige organisaties.

Het verspreidingstempo lag telkens erg laag. Grafisch kregen wij aldus een erg langzaam stijgende lineaire voorstelling. Er traden geen versnellingen op.

De centrale overheid heeft zeer snel (zie schema 2) het -- in katholieke kring-- ontstane initiatief erkend en gesubsidieerd. De aanvankelijk erg lage subsidie was blijkbaar niet van die aard dat er snelle navolging loskwam. Het was eerder de publieke hulpverleningssector die er op inpikte. Tenslotte leidde blijkbaar de wereldbeschouwelijke rivaliteit -- concreet via de reeds georganiseerde leden- en dienstverlenende organisaties -- tot een domeinuitbreiding naar het hulpverleningsterrein. Dit mondde uit in een vrijwel complete navolging vanuit de gezichtshoek van de bestaande georganiseerde levens- en wereldbeschouwelijke groepen. Aldus ontvouwde zich een, vermoedelijk typisch, verzuilingsproces: een start vanuit de groep die het particulier welzijnsinitiatief in zijn banier voert en met deze innovatie de eigen groep een additionele verzorging aanbiedt. Mede dank zij de intussen uitgevaardigde rechtsregels pikken de rivaliserende groepen daarop in al gaat dit soms tegen hun ideologie in !

Is de grootte (het ledenbestand, de beschikbare middelen) niet de werkelijk belangrijke factor die de volgorde van innoveren hier bepaalt? Ofschoon diverse katholieke organisaties zeer groot zijn, toch waren er bij de start ook initiatiefnemers met weinig middelen en vrijwel geen personeel. Hier is vermoedelijk eerder sprake van een benedengrens: men had een toegang nodig tot een georganiseerde basis. De geschetste dynamiek laat de sterk levende controverse tussen verzuilde groepen aan het licht komen. In de publieke sector was dit ook al gebleken, maar daar stond zij toch in de schaduw van de groottefactor. Hier wordt het verspreidingsproces gevoed door rivaliteit.

Vooraleer wij het verspreidingsproces van de psychische hulpdiensten onderzoeken, geven wij eerst nog een korte uitweiding. Omdat er in beide circuits (het publieke en het particuliere) identieke innovaties verspreid werden is een vergelijkende analyse noodzakelijk van de beide verspreidingsprocessen.

In maatschappelijke discussies (5) wordt als één van de legitiemeringen ten gunste van het particulier initiatief aangevoerd dat zij meer innoverend zouden zijn. Wat maakt volgens deze beweringen dat het particulier initiatief meer of sneller zou voeren tot innovatie?

Kan één van de oorzaken liggen in een onderscheiden organisatiestructuur? Wij zagen dat in de organisatiesociologie met redelijk succes gearchtueerd wordt dat zekere structurele aspecten een organisatie meer innovatiegericht maken. Men constateerde verder dat, in gelijke omstandigheden, niet-publieke organisaties gemiddeld minder gecentraliseerd en geformaliseerd waren dan publieke instellingen (Meyer, 1982). Er blijkt van die kant dus steun te komen voor de verwachting dat particuliere organisaties meer of sneller zullen innoveren. Wij hebben echter zojuist de plausibiliteit van een organisatiestructurele verklaring weer gerelativeerd. Althans binnen het publieke circuit waren het de grote organisaties -- sterk gecentraliseerd en geformaliseerd -- die de eerste innovaties introduceerden. En heelwat van de bestudeerde particuliere organisaties waren eveneens op die wijze gestructureerd.

Particuliere organisaties, zo wordt verder betoogd, zouden meer toewijding betuigen aan het hulpverleningsdomein en daarom meer/snelser innoveren. De bestudeerde instellingen die decennia lang dienstverlenend waren kenden inderdaad een hoge continuïteit in hun actie. Zeker als zij personeel in dienst hebben zullen zij geneigd zijn aandachtig de domeinontwikkelingen te volgen, niet alleen uit persoonlijk en orga-

nisatorisch eigenbelang maar ook omdat zij een voedingsbodem hebben in levensbeschouwingen die continu een plaats inruimen voor zorg aan maatschappelijk zwakken. Lidmaatschapsverenigingen, zeker wanneer zij in een rivaliserende context opereren, zullen trachten hun leden verder aan zich te binden via het ter beschikking stellen van additionele baten (Olson, 1965). Hun interesse in domeinuitbreiding kan bovendien gevoed worden door de opwaartse formulering van problemen wat typisch is voor een verenigingsvorm. De politieke bescherming tenslotte garandeert dat redelijke initiatieven in de toekomst gehonoreerd zullen worden.

Al deze argumenten worden in het sociale discours gehanteerd om de gepostuleerde grotere innovativiteit van particuliere organisaties te verklaren. Kan er in de publieke diensten niet een even sterke binding ontwikkeld worden, zo kunnen wij ons afvragen? Continuïteit van actie, full-time bestuurders en nauw contact met hulpvragers kunnen er wellicht evenzeer tot stand komen, zeker als er in de instelling een politiek-gunstige oriëntatie aanwezig is. Een deel van de bestudeerde C.O.O.'s beantwoordde hieraan maar evenzeer stelden wij vast dat een ruim deel bemand werd door bestuurders die geen kennis hadden over het domein noch positief georiënteerd waren ten opzichte van hun openbare initiatief.

In welke mate geven onze waarnemingen steun aan deze beweringen? Wij weten al dat in beide circuits geïnnoveerd werd en dat enkele innovaties er telkens in de gehele verzameling verspreid werden en dit zonder dwang van de centrale overheid of welke instantie dan ook. Uit het schema 1 blijkt nu dat er in elk circuit "eigen" innovaties ontwikkeld werden die geen navolging vonden in het andere circuit. De uniforme steunnorm verspreidde zich enkel in het publieke circuit. Dit wekt weinig verwondering omdat de financiële hulp algemeen aanvaard wordt als behorend tot het publieke terrein. Deze overweging geldt niet ten aanzien van de bedeling van maaltijden en de poetshulp aan huis. Deze initiatieven zijn in de publieke sector ontstaan en vonden daar hun eerste verspreiding. De ambulante psychische hulpverlening (en de eerstelijnsrechtshulp) kwam niet alleen vanuit het particuliere circuit definitief op gang, zij werd bovendien vrijwel alleen in deze sector verspreid. Later analyseren wij dit verloop. Verder blijkt uit het schema 1 dat de beide innovaties die in de twee circuits een grote verspreiding kenden (met name sociale werkers en gezins- en bejaardenhulp) een alternerend startpunt kenden en vrij snel na de start in het andere circuit werden overgenomen. In een C.O.O. werd als eerste een sociale werker ingeschakeld en gezins- en bejaardenhulp startte in een particuliere organisatie.

In beide sectoren is een innovatiedynamiek ontstaan. Geen van beide circuits blijkt in de praktijk een geprivilegieerde innovator te zijn. Dé voorwaarde voor het ontstaan en voor de verspreiding van innovaties is immers de aanwezigheid van een centrum in een gestructureerd veld. Nu eens werd dit gevormd door de grote en maatschappelijk gestabiliseerde publieke instellingen, dan weer door de goed ingeplante en normatief gemotiveerde particuliere instellingen. De verspreiding dreef in het eerste geval voornamelijk op grootteverschillen en politieke preferenties, in het tweede geval was de levens- en wereldbeschouwelijke rivaliteit de basis voor de diffusie. Gaat een soortgelijke verklaring ook op voor de opmerkelijke wijze van innoveren in de psychische hulpverlening ?

Innoveren in de geestelijke gezondheidszorg

In de ambulante psychische hulpverlening werden vrij veel (afzonderlijke) initiatieven genomen en dit in een relatief korte periode (zo leert ons schema 1). Na een langzame aanloop was de versnelling van de verspreiding midden de jaren zeventig, zeer merkwaardig. Des te meer daar deze innovatie in de sociale hulpverlening te boek staat als een eerder radicale verandering. De verspreidingscurve neemt de vorm aan van een toenemend stijgend exponentiële curve. Dit zou dus wijzen op een lokaal versnellend proces. Deze versnelling trad echter pas op nadat de centrale overheid (nogal royale) subsidiëringen ter beschikking stelde. Deze maakten blijkbaar de geconstateerde dynamiek mogelijk.

Ruim de helft van alle diensten voor psychische hulp is ontstaan als nieuwe organisatie. De overige diensten ontgroeiden echter de organisatie van afkomst en splitsten er zich mettertijd van af. De verspreiding startte in ieder geval vanuit bestaande organisaties. Men bleef er aanvankelijk nog voortwerken en men recruteerde er personeel en cliënteel.

Hoe kwam dit proces op gang ? Zoals organisatiesociologische literatuur aangeeft ontstonden deze nieuwsoortige organisaties uit netwerken van personen die er in slaagden nieuwe ideeën te koppelen aan benodigde bronnen (Stinchcombe, 1965). Nieuwe ideeën rijpen bij personen die een centrale plaats innemen in communicatiestromen. Hier werden vier van de eerste zes initiatieven (mee-)opgericht door hoogleraren in de psychiatrie of psychologie. De eerste innovators werkten daarenboven in instellingen -- zowel organisaties gebaseerd op

een religieuze als op een humanistische levenshouding -- waar levensbeschouwelijke vragen of persoonlijkheidsproblemen aan bod kwamen. De innovatie -- stapvoets en met gissen en missen gerealiseerd -- bestond erin over te stappen van een exclusief medische behandeling of van een levensbeschouwelijke begeleiding naar een of andere vorm van psychotherapie. Bij de start van dit verspreidingsproces waren deze twee elementen reeds aanwezig: een technisch-professionele deskundigheid, zij het in volle ontwikkeling, én een bestaande maatschappelijke basis waarin cliënteel, middelen en sociale steun gebundeld waren. In de latere fasen bleef het sterk uitgesponnen deskundig element, maar het ging zich nu vastzetten op allerlei andere persoonlijke probleemgroepen en -bewegingen, zoals gezinsbewegingen en "alternatieve" groepen die andere leefwijzen voorstaan. Elk van deze organisaties slaagde er in om een eigen lokalisatie van cliënteel en personeel te verwerven. Zij konden voor het eigen gevolg zekere persoonlijke situaties definiëren als behandelbare problemen. De kleine kern van helpers -- nodig voor het oprichten van een dienst -- en de gereede subsidiëring stelden opkomende groepen en bewegingen in staat om mee te springen in de zich ontwikkelende dynamiek. Zoals vermeld deden ook enkele publieke instellingen dat, in de laatste fase van de verspreiding.

De kern van de verspreiding werd gevormd rond deskundigheid én levensbeschouwing vanuit bestaande sociale verbanden. De latere innovators vonden in de oplossing een middel om vaste voet te krijgen voor de eigen groep. De innovatie die radicaal blijkt te zijn voor de gevestigde sociale hulpinstellingen was dit voor de initiatiefnemers zelf veel minder. Deze waren al in de betrokken problematiek geïnteresseerd, zij bereikten een soortgelijk cliënteel en zij werkten in een team. Vroeger vonden zij een onderdak in de medische wereld of in de levensbeschouwelijke begeleiding, nu richtten zij zich naar de sociale hulpverlening. Daar werden zij in aparte instellingen geïnstitutionaliseerd. Het bijzondere van dit verspreidingsproces was dat het zich ontwikkelde via de creatie van nieuwe organisaties.

Innoveren als een terreinspecifiek verspreidingsproces

Op onze oorspronkelijke vraag "onder welke voorwaarden organisaties innovatiegericht zijn" kwam het verrassende maar eenvoudige antwoord dat "alle organisaties tenslotte innoveren", als de tijdsperiode lang genoeg gehouden wordt. Immers alle organisaties die toegang hadden tot het domein en

er een cliënteel en personeel konden bijeenbrengen bleken de betrokken innovaties te introduceren. Vandaar dat de initiële onderzoeksvraag verlaten werd voor de thema's "welke organisaties het diffusieproces in gang zetten" en "welke volgordes er schuilen in verspreidingsprocessen".

Wij stelden vast dat bepaalde volgordes constant bleven en dat andere eenmalig waren. Geen van deze volgordes is toevallig ontstaan. Daaraan lagen telkens zeer specifieke factoren ten grond. Verder toonden wij aan dat deze factoren niet identiek waren in de onderscheiden diffusies. Wel identiek bleven de respectieve rollen die organisaties in een verspreidingsproces vervullen. Enkelen onder hen zetten steeds het proces in gang en de overigen volgen het voorbeeld. Wij stelden vast dat er op het terrein van de algemene sociale hulpverlening onderscheiden koplopers en volgers voorkwamen. Op andere terreinen is het bestaan van diffusieprocessen al eerder aangetoond. Stabiele koploper-volger-verhoudingen zijn terug te vinden in de innovatiedynamiek in de landbouw (Rogers en Shoemaker, 1971), in de medische wereld (Coleman e.a., 1957) en in de industrie, bijvoorbeeld via produkt- en prijsleiders in de onderscheiden branches. Ook op het politieke en bestuurlijke terrein is het fenomeen bekend: bijvoorbeeld in de verspreiding van de staatsidee (Badie en Birnbaum, 1979), van sociale zekerheidssystemen (Collier en Messick, 1975) en van wetten (Canon en Bonem, 1980). Daarbuiten kan gewezen worden op disparate en eenmalige fenomenen als de verspreiding van vrije radio's, van fitnesscentra, van informaticabureaus.... In de hulpverlening bijvoorbeeld valt thans de snelle verspreiding op van de zelfhulpgroepen.

Uit ons onderzoek is gebleken dat deze steeds terugkerende diffusies een grondige wijziging van de sector met zich meebrachten. Wat de aard betreft van de problematiek, de wijze van aanpak, de inhoud en vorm van de transferten verschilt de sociale zorg thans grondig van deze in 1945. Het tempo van de verandering was wellicht niet altijd zeer hoog en de sprongen waren beperkt. Door de continue en algemene vernieuwing bleef de hulpverlening naar buiten steeds een redelijk homogeen beeld vertonen. De homogeniteit in de activiteiten van al deze instellingen is het resultaat van een gestadige verandering, niet van een traditie. De sector heeft zichzelf immers collectief getransformeerd.

Precies de homogeniteit in de organisationele reacties is de verrassende vaststelling in ons onderzoek. Vertrekend van de aangehaalde dominante organisatiesociologische inzichten hadden men eerder heterogeniteit en variëteit verwacht. De gevonden patronen sluiten aldus beter aan bij de meer recente organisa-

tie-theoretische inzichten. Volgens Di Maggio en Powell (1983) bijvoorbeeld kunnen organisaties op twee onderscheiden wijzen aan elkaar gelijkaardig worden, hetzij via selectiemechanismen waarbij de niet geschikte vormen geëlimineerd worden, hetzij via homogeniseringsprocessen. Dit laatste noemen zij institutioneel isomorfisme. Het ontstaat wanneer op een organisatoneel veld dominante organisaties naar voor treden en het terrein de facto gaan structureren. Daarbij kunnen zij gebruik maken van directe gezagsverhoudingen -- veelal via overheidsregelingen --, van professionele beïnvloeding en van mimetisme waarbij zij onbewust model staan en nagevolgd worden. Onze casus is zo'n voorbeeld van institutioneel isomorfisme waarin professionalisme en vooral mimetisme zwaarder doorwegen dan directe gezagsverhoudingen.

Ook het proces waarbij innovaties gerealiseerd worden via het creëren van nieuwe organisaties is recent op een nieuwe wijze in de organisatiesociologie op de voorgrond gebracht (Hannan en Freeman, 1984). Zij stellen dat nieuwe organisaties zich zullen melden als bij het beschikbaar worden in de omgeving van nieuwe mogelijkheden -- zoals nieuwe markten en nieuwe technologieën -- de bestaande organisaties te inert blijven. In onze casus bleek de psychotherapie een veel te radicale verandering te zijn voor de bestaande hulpverlenende organisaties. Dat maakte de weg vrij voor andere initiatiefnemers. Beide visies -- de institutionele en de ecologische -- leggen sterk de klemtoon op omgevingsvoorwaarden in het realiseren van innovaties. Zoals in ons onderzoek stellen zij dat organisationeel innoveren begrepen moet worden vanuit dat perspectief.

SAMENVATTING

Organisationele innovaties worden in de sociologie veelal voorgesteld als het resultaat van een bewust organisatiebeleid en -opbouw en/of van een gericht overheidsbeleid.

In een onderzoek over innoveren in de algemene sociale welzijnszorg tonen wij aan dat hier integendeel sprake is van een zich herhalend diffusieproces waarin welbepaalde organisaties

steeds als eersten innoveren en andere organisaties de rol van volgers toebedeeld krijgen. Organisatiegrootte, politieke voorkeur en in mindere mate de hulpverleningskennis van de voorzitter vormen de basis waarop deze toedeling van rollen in het diffusieproces plaats vindt. Innoveren is aldus een autonoom proces dat zich voor alles afspeelt op het niveau van een welbepaalde maatschappelijke sector.

SUMMARY

Sociologists conceive of organisational innovation as the result of an explicit organisational policy or design and/or a specified governmental policy.

In our research on innovation in the general social welfare instead we argue that there occurred a recurrent diffusion-process wherein the same set of organisations always innovate as the first and where the others always are the followers. Organisational size, political preferences and the presidents' experiences in welfare are the basis of the aforementioned allocation of roles. Innovation so conceived is mostly an autonomous process in a structured field. It is neither a purely individual organisations event nor a centrally induced governmental policy.

NOTEN

- (1) In bijlage 1 worden de operationele definities van deze variabelen voorgesteld evenals de gehanteerde codes.
- (2) Deze operationaliseringën zijn sterk gebaseerd op de studies van Aiken en Hage, Baldrige en Burnham, Burns en Stalker, Turk.

(3) Voor meer details zie J. Breda, 1981.

(4) Een typisch voorbeeld van de regressieresultaten. De relatieve snelheid van innoveren van de maaltijdenbedeling.

Variabele	beta	t-waarde
Inwoners (log.)	-.85	-6.57
Politieke (dummy)		
C.V.P.	-.37	-1.58
S.P.	-.40	-1.67
Kennis	-.46	-3.56
<hr/>		
Multiple correlatie	.83	
F-waarde	11.84	
Al of niet adopteren van de maaltijdenbedeling.		
Inwoners (log.)	-.43	4.04
Politieke (dummy)		
C.V.P.	.13	1.22
S.P.	.49	4.16
Kennis voorzitter	.16	1.40
<hr/>		
Multiple correlatie	.79	
F-waarde	21.80	

Meer details in J. Breda, 1981.

(5) Niet alleen in België, zie R. Kramer, 1979.

BIBLIOGRAFIE

AIKEN, M. en J. HAGE, The organic organisation and innovation, Sociology, 5, 1971, p. 63-82.

BADIE, B. en P. BIRNBAUM, Sociologie de l'état, Paris, Grasset, 1979.

BALDRIDGE, J. en R. BURNHAM, Organisational innovation, individual organisational and environmental impacts, Administrative Science Quarterly, 20, 1975, p. 165-176.

BREDA, J., Innovatie en organisatie. Een onderzoek naar innovaties in de sociale hulpverlening, Wilrijk, niet gepubliceerd proefschrift, 1981.

- BRITTAIN, J. en J. FREEMAN, Organisational proliferation and density - dependent selection, p. 291-338 in J. KIMBERLY en R. MILES (eds.), Organisational life cycles, San Francisco, Jossey-Bass, 1980.
- BURNS, T. en G. STALKER, The management of innovation, London, Tavistock, 1961.
- CANON, B. en P. BONEM, Patterns of adoptions of tort law innovations, Madison, 1980, Paper at the 1980 Meeting of the Law and Society Association.
- CARROLL, G. en J. DELACROIX, Organisational mortality in the newspaper industries of Argentina and Ireland, Administrative Science Quarterly, 27, 1982, p. 169-198.
- CHILD, J., Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice, Sociology, 6, 1972, p. 1-22.
- CHILD, J. en A. KIESER, Development of organisations over time, p. 28-64 in P. NYSTROM en W. STARBUCK, Handbook of organisational design, Oxford, O.U.P., 1981.
- COLEMAN, J., E. KATZ en H. MENZEL, The diffusion of an innovation among physicians, Sociometry, 20, 1957, p. 253-269.
- COLLIER, D. en R. MESSICK, Prerequisites versus diffusion, The American Political Science Review, 69, 1975, p. 1299-1313.
- DAFT, R. en S. BECKER, Innovation in organizations, New York, Elsevier, 1978.
- DI MAGGIO, P. en W. POWELL, The Iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organisational fields, American Sociological Review, 48, 1983, p. 147-160.
- DOWNS, A., Inside bureaucracy, Boston, Little and Brown, 1966.
- FREEMAN, J. en M. HANNAN, Niche width and the dynamics of organisational populations, American Journal of Sociology, 88, 1983, p. 1116-1145.
- HAGE, J. en R. DEWAR, Elite values versus organisational structure in predicting innovation, Administrative Science Quarterly, 18, 1973, p. 279-290.

- HAMBLIN, R.J., R. JACOBSEN en J. MILLER, A mathematical theory of social change, New York, Wiley, 1973.
- HANNAN, M. en J. FREEMAN, Structural inertia and organisational change, American Sociological Review, 49, 1984, p. 149-164.
- KRAMER, R.M., Voluntary agencies in the welfare state. An analysis of the vanguard role, Journal of Social Policy, 8, 4, 1979, p. 473-488.
- MARCH, J., Footnotes to organisational change, Administrative Science Quarterly, 26, 1981, p. 562-577.
- MARCH, J. en J. OLSON, Ambiguity and choice in organizations. Oslo, Universitetsforlaget, 1976.
- MARCH, J. en H. SIMON, Organizations, New York, Wiley, 1958.
- MEYER, M., "Bureaucratic" versus "profit" organizations, p. 89-126 in B. STAW en L. CUMMINGS, Research in organization behavior, 4, 1982.
- OLSON, M., The logic of collective action, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- PENNINGS, J., Organizational birth frequencies: an empirical investigation, Administrative Science Quarterly, 27, 1982, p. 120-144.
- ROGERS, E. en F. SHOEMAKER, Communication of innovations, New York, The Free Press, 1971.
- ROWAN, B., Organizational structure and the institutional environment: the case of public schools, Administrative Science Quarterly, 27, 1982, p. 259-279.
- STINCHCOMBE, A., Social structure and organisations, p. 142-193 in J. MARCH, Handbook of Organizations, Chicago, Rand McNally, 1965.
- TURK, H., Interorganizational activation in urban communities. Deductions from the concept of system, Washington, A.S.A., 1973.
- WARREN, R., ROSE en BURGUNDER, The structure of urban reform: community decision organisations in stability and change, Lexington, Heath, 1974.

Bijlage 1

Een overzicht van de operationalisering van de onafhankelijke variabelen die aangewend werden in de studie van de publieke instellingen.

Als politieke oriëntatie werd de partij-affiliatie van de voorzitter gemeten. De score was hetzij een 1 voor B.S.P. en 0 voor de overigen hetzij 1 voor C.V.P. en 0 voor de overigen.

De ervaring die een voorzitter met de sociale hulpverlening had voor hij zijn mandaat opnam, is opgemeten aan de hand van deze index: een persoon met een opleiding in sociaal werk (3 punten), of met medische kennis (2 punten). Een tewerkstelling in de hulpverlening (3 punten) of een betrekking in dienstverlening (vakbond, mutualiteit, overheid, ...) (2 punten), of een job met veel sociale contacten (personeelschef, vertegenwoordiger, postbode, ...) (1 punt). Een lokaal bestuurslid in sociaal-culturele verenigingen of belangengroepen (1 punt) en/of vrijwilliger in medische of sociale hulpverlening (1 punt). De hoogst bereikbare score is 8, de laagste 0.

Een beperkter kennis-maat werd als volgt berekend: score 0 voor die voorzitter die voorafgaand aan zijn mandaat geen enkel contact met of kennis over een of andere sociale dienst had, score 1 als hij/zij enig contact of kennis had en score 2 voor de voorzitter die goed vertrouwd was met de werking van (een) sociale dienst(en).

De centralisatie heeft betrekking op het niveau waarop beslissingen over individuele hulpaanvragen worden getroffen. De schaal gaat van 1 (beslissing door sociale werker), over 2 (diensthoofd) en 3 (voorzitter/secretaris) naar 4 (Raad be-
slist).

De formalisatie heeft betrekking op het gebruik van formulieren en de controle op de aanwending ervan. 1 = geen formulieren, 2 = weinig gedetailleerd, en geen controle, 3 = weinig gedetailleerd en wel controle, 4 = zeer gedetailleerd en geen controle, 5 = zeer gedetailleerd en wel controle.

De variabele uitgaven betreft steeds de gewone begroting van de C.O.O. of O.C.M.W. Bij de meting op één vast tijdstip, is dit de begroting van het aanvangsjaar van het zesjaarlijkse mandaat. Bij de metingen juist voor het introduceren zelf is dit de begroting van het laatste jaar. Om de (enorme) inflatie eruit te halen, zijn deze bedragen teruggebracht naar het (willekeurig) jaar 1960, en dit op basis van de looninflatie zoals wij die berekend hebben aan de hand van de beschikbare uurloonreeksen (1). In beide gevallen -- een vast meetpunt of juist voor de introductie -- is de totale begrotingsom ook logaritmisch getransformeerd, omwille van de erg scheve verdeling (2).

Domeindifferentiatie is enerzijds opgemeten als het aantal verzorgingsinstellingen per C.O.O. en O.C.M.W. (gaande van 0 tot 4 en meer), anderzijds als een dichotomie: 1 als er wel instellingen zijn, 0 als dit niet het geval is.

Het inwonersaantal is op identieke wijze gevormd als de uitgaven: een eerste waarneming op een vast tijdstip en één juist voor de introductie, met eenzelfde logaritmische omzetting omwille van de scheve verdeling.

De omgevingscondities die een gerichtheid op het algemeen belang moeten indiceren en deze die bepaalde probleemgroepen aanwijzen komen grotendeels uit de Volkstellingen en de Financiële Statistieken van het Nationaal Instituut voor de Statistiek.

Deze cijferreeksen, per gemeente opgemaakt, werden op twee wijzen ingevoerd: enerzijds het aantal personen met een bepaald kenmerk, anderzijds deze groep personen uitgedrukt als percentage op de globale gemeentebevolking. De eerstgenoemde score kan een drempel indiceren, het percentage drukt eerder een opvallende aanwezigheid uit van specifieke groepen.

De karakterisering van probleem-constellaties hebben wij in volgende indices gezocht: de groep bejaarden (personen boven 60 en 65 jaar, naar geslacht), de alleenstaanden, de grote gezinnen en de lage inkomens. Deze indices werden zowel in percentages als in absolute aantallen weergegeven.

Met alleenstaanden worden alleenwonenden bedoeld. Grote gezinnen zijn deze die uit zeven en meer personen bestaan. Als lage inkomens hebben wij de onderste groep uit de fiscale aangiften genomen. Voor 1969 (de eerste beschikbare gegevens) zijn dat de aangiften lager dan 50.000 B.F., voor 1975 en 1977 de aangiften onder de 100.000 B.F. Over de bejaarden zijn cijfers van 1947 beschikbaar. De alleenstaanden en

grote gezinnen werden voor het eerst in de volkstelling van 1961 geteld.

Als kenmerken die een positieve gerichtheid op "het algemeen belang" zouden aanduiden hebben wij volgende reeksen aangevend: het percentage uit de gemeentebevolking dat een universitair diploma heeft, het percentage tewerkgesteld in de tertiaire sector, en het percentage dat een leidende functie heeft in de werkomgeving (hogere bediende, kader, ondernemer, vrij beroep). De drie variabelen zijn door ons berekend op basis van gegevens uit de volkstellingen van 1961 en 1970.

De participatie aan contact- en overlegkanalen is als volgt gecodeerd. Wij hebben de provinciale bijeenkomst (sinds 1937) van secretarissen het meeste gewicht toegekend. Regionaal overleg is pas sinds 1964-1965 enigszins op gang gekomen. Vooreerst in de agglomeratie Antwerpen, daarna in de Rupelstreek. Later volgde het kanton Kontich en recent de Voorkepen en Kempen. De scoring verliep als volgt: score 0 geen enkel contact; score 1 geen provinciaal, enkel regionaal contact; score 2 soms participatie aan de provincie, niet regionaal; score 3 soms provinciaal, regionaal wel; score 4 regelmatig aan de provincie, niet regionaal; score 5 regelmatig aan de provincie, wel regionaal; score 6 altijd provinciaal, niet regionaal; score 7 altijd zowel provinciaal als regionaal.

-
- (1) Reeksen teruggaand tot 1940 zijn te vinden in het jaarlijks gepubliceerde Statistisch Jaarboek van België, waarin de evolutie van de uurlonen van mijnwerkers worden weergegeven. Vanaf 1960 zijn uurlonen van arbeiders in de nijverheid beschikbaar en van 1970 van bedienden. Zie N.I.S., Sociale statistieken, 1980, nrs. 2 (p. 10) en 3 (p. 12).
 - (2) Kimberly J., Organizational size and the structuralist perspective: a review, critique and proposal, Administrative Science Quarterly, 1976, 21, p. 571-597.