

Innovatie aan het werk

*Onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren
van innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten
vanuit een multi-actor perspectief*

Eugène Loos

Dit boek is tot stand gekomen in het kader van de Alliantie ICT en Vitaal Bestuur, een samenwerkingsverband van de Directie Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en enkele academische instituten. Deze alliantie verricht onderzoek naar de concrete betekenis van ICT voor de kwaliteit van het openbaar bestuur in ons land.

Eerder bracht de Alliantie ICT en Vitaal Bestuur bij Boom Juridische uitgevers de volgende publicaties uit:

Mark Bovens, Roger van Boxtel, Eugène Loos en Pauline Poland (2002) *Renovatie van de rechtsstaat. Vijf casus over de invloed van ICT op democratie en recht.*

Albert Meijer (2004) *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector.*

Ten geleide

In de Alliantie ICT & Vitaal Bestuur is innovatie een van de aandachtspunten. Vandaar dat er aan het onderzoek *Innovatie aan het werk: Onderzoek op locatie naar succes- en faalfactoren van innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten vanuit een multi-actor perspectief* een subsidie is toegekend. Het onderzoek is uitgevoerd van mei 2005 t/m december 2005.

Een speciaal woord van dank is op zijn plaats aan de volgende personen die een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Ruth Soesman en Ernst Veenhoven, doctoraalstudenten Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht, hebben op zorgvuldige wijze de literatuur en de data voor de cases verzameld. Zonder de respondenten die zij geïnterviewd hebben en die graag hun ervaringen met ons wilden delen, zou dit boek nooit tot stand hebben kunnen komen. De constructieve kritiek van Coen Boot en Enid Mante als lid van de klankbordgroep voor dit onderzoeksproject was ook zeer waardevol. Verder hebben gesprekken met experts als Victor Bekkers en Evelien Korteland (Center for Public Innovation van de Erasmus Universiteit Rotterdam), Frans Nauta (oprichter van de Stichting Nederland Kennisland) en Henk Wesseling (gemeentesecretaris Dordrecht) voor de nodige inspiratie gezorgd.

Eugène Loos

Universiteit Utrecht

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

Utrecht, augustus 2006

Voorwoord

Bij conferenties waar overheden hun innovaties presenteren tref je altijd mensen die roepen dat de innovaties waarover ze horen toch eigenlijk niet zo moeilijk behoeven te zijn om door te voeren. De grondlegger van InAxis, topambtenaar Martin van Rijn, geeft het in ons InAxisboekje *Doen, delen en loslaten* al aan: ‘Innovatie in het openbaar bestuur is niet makkelijk’. Zoals bij wel meer dingen in het leven, blijken op het oog eenvoudige zaken een hele diverse en daarmee complexe wereld achter zich te herbergen. Als InAxis zien we dat niet alleen bij de tientallen experimenten die wij bij overheden steunen, maar ook in ons eigen werk en omgeving. En het blijkt ook uit dit onderzoek naar vier InAxis experimenten die gemengde resultaten kennen.

Hoewel voor ons innovatie altijd een kwestie van ‘gewoon doen’ zal blijven, vinden we het ook belangrijk inzicht te hebben in de factoren daarachter. Want alleen als je ze kent, kan je ze beïnvloeden en er wat aan doen. Ze maken samen het klimaat waarin een innovatie verkeert en helpen elk voor zich de kans op totstandkoming, doorvoering en verspreiding te vergroten. Hoewel innovaties erg veel van aard kunnen verschillen en ieder vanuit hun eigen constellatie uniek zijn, zijn het klimaat en de factoren daarbinnen erg herkenbaar en bruikbaar voor elke innovatie.

Bij dit palet van factoren zijn er twee elementen die volgens ons de olie tussen de raderen zijn, namelijk mensen en leren. Leren, niet alleen in je eentje, maar vooral door contact en uitwisseling met mensen binnen en buiten je eigen organisatie. Mensen met energie, durf en lef, die anders durven doen, een open houding hebben en fouten durven maken. Dit komt u samen met allerlei andere factoren tegen bij de vier experimenten in dit onderzoek.

Veel lees- en leerplezier!

Coen Boot

Coördinator experimenten InAxis

www.inaxis.nl

Inhoud

1. Inleiding

- 1.1 Voorgeschiedenis
- 1.2 Aanleiding voor het onderzoek *Innovatie aan het werk*
- 1.3 Vraagstelling
- 1.4 Onderzoeksmethode en geselecteerde cases
- 1.5 Opbouw van het boek en leeswijzer

2. Literatuurstudie naar succes- en faalfactoren van innovatie in het publieke domein

- 2.1 Inleiding
- 2.2 “Community of Practice”
- 2.3 Innovatie in de publieke en de private sector: een wereld van verschil?
 - 2.3.1 Verantwoordelijkheid én verantwoording
 - 2.3.2 Wettelijke bepalingen versus vrije markt
 - 2.3.3 Maatschappelijk belang versus marktwerking
 - 2.3.4 Belangenconflicten versus concurrentie
 - 2.3.5 Tastbare én ontastbare vermogens
 - 2.3.6 De dynamiek van prestatiemeting
 - 2.3.7 Private lessen voor de publieke sector?
- 2.4 Checklist succes- en faalfactoren voor innovatie in de publieke sector
 - 2.4.1 Krachtenveld I: Inspelen op interne structuren
 - 2.4.2 Krachtenveld II: Inspelen op externe structuren
 - 2.4.3 Krachtenveld III: Omgaan met interne processen
 - 2.4.4 Krachtenveld IV: Omgaan met externe processen

3. Innovatoren aan het woord

3.1 De vier cases

3.2 Gemeente Dordrecht – Programma e-government / Midoffice

3.3 Samenwerking 3 R-gemeenten (Renkum, Rheden, Rozendaal) /
Pilot belastingen

3.4 Gemeente Epe – Eper Publieksmodel / Publiekswinkel

3.5 Gemeente Groningen – Project Basis Voorziening Gegevens

4. Conclusies, aanbevelingen en beleidsimplicaties: leven met paradoxen

4.1 Conclusies

4.2 Aanbevelingen

4.3 Beleidsimplicaties

Bibliografie

Literatuur

Onderzoeksrapporten

Bijlagen

1: Expertisecentra op het gebied van innovatie en creativiteit
in Nederland

2: Topic-lijst

Hetzelfde zien
maar het zó zien
zoals niemand het zag

Jules Deelder¹

1. Inleiding

1.1 Voorgeschiedenis

Innovatie staat sinds een aantal jaren stevig op de agenda in de publieke sector. Zo trok het Kabinet in 2005 100 miljoen Euro extra uit voor de kenniseconomie die via NWO aan onderzoeksinstituten werd toegekend. Op 7 december 2005 maakte minister Van der Hoeven tijdens het groots opzette Nationale Innovatie Event in Maarssen bekend welke onderzoeksinstituten op het gebied van Fysica en techniek, Levenswetenschap en Sociale wetenschap hun project gefinancierd krijgen.²

De discussie rondom innovatie in Nederland werd mede op gang gebracht door het Lissabon-akkoord. In maart 2000 werden de regeringsleiders het tijdens de EU-top in Lissabon eens over een nieuwe missie voor Europa: de EU zou zich in de periode tot 2010 moeten ontwikkelen tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld. In navolging van deze ambitie formuleerde de Nederlandse regering de doelstelling dat Nederland binnen de Europese kenniseconomie tot de top zou moeten behoren. Een grondige herstructurering van de overheid werd onderkend en door de Commissie ICT en Overheid in 2001 met *Burger en overheid in de informatie-samenleving: De noodzaak van institutionele innovatie*, in 2002 door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling met *Bevrijdende kaders: Sturen op verantwoordelijkheid* en het Kabinet aan de hand van *Actieprogramma Andere Overheid* uitgewerkt.³ Bovendien werd het Innovatieplatform opgericht. Ondanks deze verschillende pogingen innovatie te stimuleren, maakt Nederland op Europees niveau nog steeds deel uit van de middenmoot.⁴

Om er voor te zorgen dat er ook daadwerkelijk iets gebeurt, stimuleert InAxis innovatie in de publieke sector door subsidie te verlenen aan experimenten gericht op vernieuwing. Bovendien biedt InAxis een platform waarbinnen kennisontwikkeling kan plaatsvinden door

¹ Jules Deelder (1994) *Renaissance. Gedichten '44-'94*, Amsterdam: De Bezige Bij, p.503. Geciteerd door De Wit, Meyer en Breed (2000: 151).

² *de Volkskrant*, 17-12-2005, Slim gegokt in de innovatieloterij.

³ Zie paragraaf 2.3.6.

⁴ Europese Commissie (2004) *European Innovation Scoreboard*

middel van een website, het geven van workshops en het starten van kennisnetwerken. Sinds de start van InAxis in 2002 zijn er 75 experimenten van organisaties in de publieke sector ondersteund. Daarbij gaat het zowel om het stimuleren van product- als procesinnovatie. Samen met deze organisaties streeft InAxis naar het verbeteren en verhogen van de efficiency, en het verbeteren van de dienstverlening aan burgers. InAxis steunt de experimenten financieel en brengt ze onder de aandacht van andere organisaties in de publieke sector.⁵ Uit een evaluatie van de experimenten die in 2003 gestart waren⁶, bleek dat veel experimenthouders naast financiële steun ook behoefte hebben aan procesmatige begeleiding bij experimenten. Ze zouden graag van InAxis gebruik maken als kenniscentrum en intermediair bij hun experimenten. Na het uitvoeren van een experiment is er bij weinig innovaties daadwerkelijk sprake van een duurzame routine. Daarom heeft InAxis in december 2004 een overdrachtsmethodiek ontwikkeld voor kennisverzameling, -bewerking en -verspreiding.⁷ De aandacht gaat hierbij vooral uit naar *externe* overdracht (van de ene organisatie naar de andere). Zo hebben Bekkers, Korteland, Muller en Simons van het Center for Public Innovation van de Erasmus Universiteit Rotterdam voor de Alliantie ICT & Vitaal Bestuur in 2006 een onderzoek uitgevoerd naar diffusie en adoptie van innovaties en innovatieve kennis in het openbaar bestuur.⁸

Er kan worden geconcludeerd dat innovatie in Nederland veel aandacht krijgt. Een laatste voorbeeld ter illustratie daarvan is het themanummer dat het tijdschrift *Bestuurskunde* eind 2005 publiceerde over innovatie in het publieke domein.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek *Innovatie aan het werk*

Om inzicht te krijgen in condities die vervuld moeten zijn om te komen tot een duurzame routine, is het noodzakelijk ook *interne* overdracht te onderzoeken. In dit onderzoeksproject dat bestaat uit een literatuurstudie en een empirisch onderzoek, ligt de focus dan ook op interne aspecten van innovatie; externe overdracht komt slechts zijdelings aan bod. Het gaat in dit onderzoek hoofdzakelijk om het innovatieproces binnen *gemeenten*.⁹ De bezuinigingen van de afgelopen jaren hebben hen gedwongen tot het innoveren van hun producten, diensten en werkprocessen. Ze opereren op lokaal niveau en staan dicht bij de burger. Ze zijn bij

⁵ *InAxis Jaarverslag 2004*

⁶ Bouman en Van Spaendonck (2004: 38)

⁷ Van der Spek, Kingma, Kleijns, Kruizinga, Schuurman (2004)

⁸ Bekkers, Korteland, Muller en Simons (2006)

⁹ Er is door InAxis al in 2004 aandacht besteed aan gemeenten, maar daarbij ging het specifiek om nieuwe vormen van intergemeentelijke samenwerking en niet om innovatie in brede zin. Zie Korsten, Schaepkens en Sonneschein (2004).

uitstek geschikt om een voorbeeldfunctie uit te oefenen bij het op gang brengen van innovatie in de publieke sector, terwijl ze bovendien ook zelf een vertaalslag moeten maken naar meer efficiency en effectiviteit in hun eigen werkzaamheden.

1.3 Vraagstelling

InAxis is sinds 2002 succesvol in actie om in de publieke sector een infrastructuur te creëren met het doel ideeën in experimenten om te zetten en ervoor te zorgen dat succesvolle experimenten tot brede toepassingen leiden. Inmiddels zijn er verschillende expertisecentra (zie bijlage 1) en verschijnen er publicaties waarin bepaalde aspecten van onderzoek naar innovatie in de publieke sector worden gepubliceerd. Een aantal voorbeelden (zie verder ook de bibliografie):

Bestuurskunde (2005) Themanummer Innovatie, nummer 7/8, jaargang 14, december 2005.

EIM Consult (2004) *Beschrijving en analyse database Innovatie en Kwaliteit Publieke Sector. Rode draden en witte plekken*. Zoetermeer: EIM Consult.

Groen, J. de, Potze, A., Jonge, B. de en Rutjens, J. (2004) *Innovatie van de overheid: Een Buitenkans*. Den Haag: NSOB.

Huijboom, N., Jong, J. de, Meesters, M., Steenhoven, J. van den en Zuurmond, A. (2004) *Hollandse Helden. Overheidsinnovatie volgens uitvoerders*. Publicatie van de initiatiefgroep Belgendoenhetbeter.nl.

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

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

Wat nog ontbreekt is een case studie onderzoek waarin op locatie aan direct betrokkenen wordt gevraagd naar succes- en faalfactoren van het innovatieproject in de publieke sector waarbij ze betrokken zijn. *Innovatie aan het werk* wil hiertoe een eerste aanzet geven.

Om dit case studie onderzoek te kunnen uitvoeren, is aan de hand van een literatuur-studie allereerst op de volgende vragen ingegaan:

- 1. Welke succes- en faalfactoren kunnen er bij innovatieprojecten onderscheiden worden?**

2. In hoeverre zijn er verschillen tussen innovatie in het publieke en het private domein te onderscheiden?

De inzichten uit de literatuurstudie zijn vervolgens benut voor het empirisch onderzoek gebruikt waarbij de volgende vragen als leidraad hebben gediend:

3. Hoe definiëren bij gemeentelijke innovatieprojecten betrokken actoren (politieke top, ambtelijke top, uitvoerende professionals en gebruikers) succesvolle innovatie?

4a. Welke factoren bevorderen/belemmeren volgens de actoren succesvolle innovatie van producten, diensten en werkprocessen binnen hun gemeente?

4b. In hoeverre zijn er daarbij volgens de actoren verschillen tussen innovatie bij publieke instanties en private ondernemingen te onderscheiden?

5. Welke factoren bevorderen/belemmeren volgens de actoren overdracht naar andere gemeenten?

Door inzicht te krijgen in de manier waarop innovatie ook daadwerkelijk kan werken, kan vermeden worden dat innovatie een zogenaamde “ideograaf” wordt: ‘een abstract begrip uit de omgangstaal dat verwijst naar de collectieve verplichting een bepaald, maar dubbelzinnig en slecht gedefinieerd normatief doel te realiseren’.¹⁰

1.4 Onderzoeksmethode en geselecteerde cases

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is er met behulp van interviews een kwalitatief case studie onderzoek uitgevoerd. Na overleg met Coen Boot van InAxis zijn er drie gemeenten van verschillende grootte en een samenwerkings-verband tussen een aantal gemeenten geselecteerd die onlangs met een door InAxis gesubsidieerd innovatieproject aan de slag zijn gegaan (zie kader hieronder). Dit is geen representatieve steekproef uit de lijst van projecten die InAxis de afgelopen jaren gesubsidieerd heeft. Het gaat erom aan de hand van deze vier cases te illustreren welke factoren innovatie in gemeenten bevorderen dan wel belemmeren. Eventueel kwantitatief vervolgonderzoek zou kunnen aantonen of de resultaten

¹⁰ De Wilde (2000: 128), hij ontleent deze term aan McGee (1980: 1-16). Zie ook Derkse (1996) en Van Bottenburg, 't Hof en Oldenboom (1997: 12) die van een ‘hoera-woord’ spreken en Kune (1999: 15) die de term ‘modekreet’ gebruikt.

van dit diep-gaande maar ook kleinschalige onderzoek generaliseerbaar zijn. Er is een multi-actorperspectief gehanteerd: de mening van de direct betrokken actoren (politieke top, ambtelijke top, middenmanagers, uitvoerende professionals en indien mogelijk gebruikers) wordt aan de hand van een topic-lijst (zie bijlage 2) in kaart gebracht. De analyse van de factoren die in hun ogen bijdragen aan het succes of het falen van het innovatieproject in hun gemeente vindt in hoofdstuk 3 plaats aan de hand van een op basis van de literatuurstudie samengestelde checklist (zie paragraaf 2.4).

De geselecteerde cases:

1. Gemeente Dordrecht – Programma e-government / Midoffice

Koppelen van de front- aan de backoffice via een midoffice. Stroomlijnen van processen, zodat informatie sneller kan worden gevonden én gevolgd door medewerkers en burgers.

2. Samenwerking 3 R-gemeenten (Renkum, Rheden, Rozendaal) / Pilot Belastingdienst

Kwetsbaarheid ambtelijke organisaties verkleinen, kwaliteit dienstverlening verhogen en kosten verlagen door bundeling van ambtelijke kracht.. Er wordt een samenwerkingsconvenant ontwikkeld en een pilot uitgevoerd voor o.a. belastingen en ICT met als uiteindelijk doel een Shared Service Center.

3. Gemeente Epe – Eper Publieksmodel / Publiekswinkel

Het is de bedoeling dat een integrale aanpak gaat zorgen voor de omslag van een interngerichte naar een klantgerichte organisatie.

4. Gemeente Groningen – Project Basis Voorziening Gegevens

De BVG is een “gegevenspakhuis” van basisregistraties dat bijvoorbeeld handhaving, preventie en calamiteitenbestrijding faciliteert. Integrale toegankelijkheid van de gemeentelijke basisregistraties rond personen, adressen, maatschappelijke objecten en vastgoed dient te zorgen voor snel en gericht optreden, betere waarborging van de veiligheid en kwalitatief betere dienstverlening.

1.5 Opbouw van het boek en leeswijzer

In dit boek wordt in hoofdstuk 2 t/m 4 achtereenvolgens aandacht besteed aan de volgende zaken:

- De resultaten van de literatuurstudie
- De resultaten per case: de innovatoren aan het woord
- Conclusies, aanbevelingen en beleidsimplicaties

Aan het eind van het boek volgen een bibliografie en bijlagen met expertisecentra op het gebied van innovatie en creativiteit in Nederland en de voor de interviews met de respondenten bij de gemeenten gebruikte topic-lijst.

Innovatie aan het werk biedt u inzicht in de theorie en praktijk van innovatieprojecten in gemeentelijk Nederland. In paragraaf 2.2 zal blijken dat de gemeentelijke organisaties waar de innovatieprojecten plaatsvinden, worden beschouwd als een “Community of Practice” (CoP). Het gaat om het handelen in de innovatiepraktijk van alledag vanuit het perspectief van de bij het innovatieproject betrokken actoren. Er is daarom voor gekozen vooral de innovatoren zelf aan het woord te laten. Hun verhalen staan centraal (zie ook paragraaf 2.1). Dit betekent dat het boek een forse omvang heeft gekregen. Niet elke lezer zal van alles kennis willen nemen. Om een snel overzicht te krijgen, is het aan raadzaam te starten met hoofdstuk 4 om daarna afhankelijk van het leesdoel een van de volgende routes te doorlopen:

- Bent u vooral geïnteresseerd in wetenschappelijke literatuur over succes- en faalfactoren op het gebied van innovatie? Dan is hoofdstuk 2 de belangrijkste informatiebron.
- Wilt u een indruk van de gang van zaken in de innovatiepraktijk dan is het aan te raden hoofdstuk 3 te lezen. Daar worden de vier cases besproken.

2. Literatuurstudie naar succes-en faalfactoren van innovatie in het publieke domein

2.1 Inleiding

Deze literatuurstudie heeft als doel een overzicht te bieden van onderzoek naar succes- en faalfactoren bij innovatieprojecten in de publieke sector. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre er overeenkomsten en verschillen tussen innovatie in de publieke en de private sector bestaan.

Onderzoek naar innovatie kan vanuit verschillende benaderingen worden uitgevoerd. Vele van die benaderingen laten zich inspireren door het klassieke onderzoek van Rogers naar de adoptie en diffusie van innovatie.¹¹ De focus bij deze benaderingen lag aanvankelijk vaak op de innovatie van producten in de private sector.¹² Maar inmiddels verschijnen er ook publicaties die zich richten op innovatie van producten, diensten en werkprocessen in de publieke sector. De studie van Røste is een goed voorbeeld van dergelijk onderzoek.¹³ Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen organisatie-theoretische benaderingen zoals de “actor network approach”, “rational system”, “natural system”, “open system” en “new institutionalism”. En als het gaat om de mate van verandering die innovatie met zich meebrengt in de publieke sector onderscheiden De Groen, Potze, De Jonge en Rutjens drie niveaus: ‘verbetering’ (beperkte verandering binnen grotendeels gelijkblijvende diensten en werkprocessen), ‘transitie’ (structurele wijziging van de relatie van overheidsinstanties met de omgeving met gewijzigde werkprocessen) en ‘transformatie’ (veranderingen in de relatie tussen omgeving en overheid die om compleet nieuwe werkprocessen vragen).¹⁴

In dit onderzoek wordt er niet voor een van deze stromingen of een bepaalde driedeling gekozen. Centraal staat het perspectief van de actoren die in gemeenten bij innovatie betrokken zijn. Het gaat om de manier waarop zij betekenis geven aan de manier waarop innovatie in hun gemeente op lokaal niveau plaats vindt. Welk verhaal hebben ze ons te vertellen? Hun verhalen worden voor het voetlicht gebracht.¹⁵ In tegenstelling tot andere researchprojecten die voorafgaand aan de uitvoering van hun onderzoek het begrip ‘innovatie’, soorten innovatie en innovatiestrategieën nauw-keurig omschrijven¹⁶, wordt er in

¹¹ Rogers (2003 [1962])

¹² Kune (1999: 7)

¹³ Røste (2005)

¹⁴ De Groen, Potze, De Jonge en Rutjens (2004: 8)

¹⁵ Zie Van Maanen (1988), Czarniawska (1997), Wagenaar (1997) en Kickert (2002) over het gebruik van verhalen als onderzoeksinstrument in de publieke sector.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Kune (1999: 21-25), De Groen, Potze, De Jonge en Rutjens (2004: 5-10) en Halvorsen (2005: 2-6).

dit onderzoek daarom niet uitgegaan van een nauw afgebakende definitie van ‘innovatie’. Het gaat er namelijk om hoe de direct betrokkenen zelf ‘innovatie’ beleven in de praktijk van alledag. Er wordt daarom volstaan met een ruime omschrijving die gebaseerd is op de etymologische wortels van ‘innovatie’. Het begrip gaat terug op het latijnse ‘innovare’ dat “als nieuwigheid invoeren” betekent en is opgebouwd uit ‘in’ + ‘novare’: “nieuw maken”.¹⁷ Het accent op het handelen met een focus op nieuw sluit goed aan bij de vernieuwende praktijken van actoren in gemeenten die in dit onderzoek aan het woord komen.

In dit hoofdstuk wordt er aan de hand van de literatuurstudie toegewerkt naar een checklist van succes- en faalfactoren voor innovatie in de publieke sector. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 aan de orde in hoeverre de succes- en faalfactoren die de actoren in de verschillende gemeenten in hun dagelijkse praktijk waarnemen overeenkomen met die uit de checklist.

2.2 “Community of Practice”

De gemeentelijke organisatie waar het innovatieproject plaats vindt, wordt beschouwd als een “Community of Practice” (CoP). Door met deze bril naar een organisatie te kijken, is het mogelijk van binnenuit de betekenisgeving van de bij het innovatieproject betrokken actoren centraal te stellen. We proberen als het ware door hun ogen het handelen in de innovatiepraktijk van alledag waar te nemen. Het gaat om hun perceptie.¹⁸

‘Voor het verhogen van de innovatiekracht is het belangrijk om rekening te houden met perceptie van de werkelijkheid.’¹⁹

CoP wordt steeds meer een populair begrip. Organisatiewetenschappers publiceren er in toenemende mate over en een groeiend aantal organisaties probeert ermee te werken. Ook in het jaarverslag 2004 van InAxis is bijvoorbeeld te lezen dat CoP’s worden ingezet om vanuit een innovatief project te komen tot duurzame routine.

Wat is een CoP nu eigenlijk precies? Het is Etienne Wenger die met zijn in 1998 gepubliceerde boek *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity* aan de basis staat van de huidige aandacht voor CoP’s. Hij beschouwt een organisatie als een sociale gemeenschap die alleen kan overleven als er door de leden wordt geleerd. Daarbij stelt hij praktijken, het dagelijks handelen in de CoP, centraal. Een CoP-lid construeert zijn identiteit

¹⁷ *Etymologisch woordenboek. De herkomst van onze woorden.* (1990) Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie.

¹⁸ Zie de “enactment”-theorie van Weick (1969) over de relatie tussen de perceptie van de omgeving en het handelen van actoren.

¹⁹ Kune (1999: 40)

door betekenis te geven aan die praktijken via interactie met de andere leden. Individuele en collectieve reflectie op die interacties vergroten het leervermogen en daarmee de levensvatbaarheid van de organisatie.

Alhoewel Wenger niet specifiek ingaat op innovatie, zijn de door hem gepresenteerde inzichten over CoP's goed bruikbaar voor empirisch onderzoek naar het verloop van innovatie in organisaties. Door een gemeente te beschouwen als een CoP kruipen we als het ware in de huid van de verschillende actoren en nemen we innovatie in hun organisatie vanuit hun perspectief waar. Hun reflectie op het eigen handelen en dat van andere leden van de CoP, meestal naar aanleiding van een nijpend probleem (een "burning platform"²⁰), geeft inzicht in de dynamiek van hun leerprocessen. Zo bezien, leidt leren tot nieuwe kennis. Dergelijke kennis kan vervolgens mogelijk weer leiden tot innovatief handelen. Op die manier kan kenniscreatie dienen als voeding voor continue innovatie.²¹ Daarbij gaat het er om probleemoplossend te handelen door er vanaf enige afstand op te reflecteren:

‘Nieuwe ideeën en creatieve invallen ontstaan vooral als we enige afstand hebben van het probleem dat we tussen onszelf en onze droom zien staan en als we in staat zijn om de barrière van een nieuwe invalshoek te bekijken.’²²

Argyris en Schön spreken in dit verband in hun klassieker: *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective* over "single en double loop" - leren.²³ Bij "single loop"-leren blijven basisaannames dezelfde, terwijl deze bij "double loop" - leren worden aangepast: er wordt vanuit een ander perspectief naar de werkelijkheid en daarmee naar het probleem gekeken.²⁴ Nog een stap verder gaat "triple loop" - leren: In dat geval reflecteert degene die leert niet alleen op het resultaat van het leren, maar ook op het leerproces zelf. Argyris en Schön beschouwen leren op organisatie-niveau en onderscheiden twee contrasterende gedragsmodellen die zich in organisaties kunnen voordoen:

- model 1 (eenzijdige doel-bepaling, win-verlies-opstelling, rationeel handelen, vermijden van negatieve gevoelens) en
- model 2 (voortdurende afstemming, interne betrokkenheid, open houding).

Toegepast op innovatie kan worden gesteld dat innovatief handelen wordt bevorderd als er sprake is van "double & triple loop" - leren en model 2 gedrag in organisaties (zie ook paragraaf 2.3.4).

²⁰ Ibid., p. 67

²¹ Nonaka en Takeuchi (1995), geciteerd door Keune (1999: 18); zie verder ook Keune (1999: 29-30).

²² Nauta (2003b: 76)

²³ Argyris en Schön (1978)

²⁴ Zie ook Kune (1999: 52-54) over het doorbreken van bestaande patronen.

Leren is daarmee niet zo maar een fase in het innovatieproces zoals auteurs als Glor stellen²⁵, maar de rode draad in ieder innovatieproces. Vanuit het *Theory of Action Perspective* van Argyris en Schön beschouwd, is het zo dat handelen en het maken van fouten inherent is aan leren en daarmee aan innoveren. Van fouten kan geleerd worden, verantwoorde risico's²⁶ en de daarbij behorende fouten zijn onlosmakelijk met innoveren verbonden (zie ook paragraaf 2.3.1, 2.3.2, 2.4.1 en 2.4.3²⁷). Dit moet duidelijk naar medewerkers toe gecommuniceerd worden. Zo niet, dan lopen organisaties het gevaar dat medewerkers het gevoel hebben dat ze worden afgerekend op risicovol gedrag waardoor ze hun beloften afstemmen op de 'afrekening' en beperkte doelen zullen nastreven in plaats van echte uitdagingen op te pakken (zie ook paragraaf 2.3.6).²⁸ Kruijer pleit er dan ook voor experimenten uit te voeren waarbij niet het slagen of mislukken van een experiment, maar de mate waarin van een experiment is geleerd bepalend zou moeten zijn voor het succes:

'Om de evaluatie van een experiment succesvol te laten verlopen is het dus van belang om onderscheid te maken tussen beleidsdoelen en leerdoelen. Als de leerdoelen worden behaald, is een experiment geslaagd. Bij een experiment dat succesvol mislukt, schuilt het succes dus in de leerdoelen en de mislukking in de (niet behaalde) beleidsdoelen.'²⁹

Zijn leren en innoveren in de ogen van de CoP-leden in gemeenten ook daadwerkelijk met elkaar verbonden? Wordt er in hun organisatie ook ruimte geboden voor succesvol mislukken? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het van belang hen zelf aan het woord te laten. Voordat dit in hoofdstuk 3 gebeurt, laten we nu eerst de literatuur spreken over innovatie.

2.3 Innovatie in de publieke en de private sector: een wereld van verschil?

Na het klassieke onderzoek van Rogers naar de adoptie en diffusie van innovatie³⁰, is er veel empirisch onderzoek op dit terrein verricht, eerst in de private maar later ook in de publieke sector (zie ook paragraaf 2.1). Een interessante vraag die hierbij opkomt, is of innovatie in deze sectoren wezenlijk van elkaar verschilt. Onderstaande literatuurstudie gaat hier nader op in. Leidraad daarbij is het in 2000 verschenen boek *Strategisch management van publieke organisaties: De overheid in paradoxen* van De Wit, Meyer en Breed. Deze publicatie focust op het realiseren van organisatiedoelstellingen door publieke instanties.³¹ Innovatie komt niet

²⁵ Ibid., pp. 28, 41

²⁶ Ibid., pp. 46-48

²⁷ Ibid., pp. 34, 41, 48-50

²⁸ Kune (1999: 34) verwijst in dit verband naar onderzoek van Kanter e.a.

²⁹ Kruijer (2003: 63)

³⁰ Rogers (2003 [1962])

³¹ Een andere lezenswaardige publicatie over dit onderwerp is het artikel 'Never the twain shall meet. Een oxymoron: innovatie in het openbaar bestuur.', van Zouridis en Termeer in het themanummer

expliciet aan bod, maar de door de auteurs aangedragen inzichten zijn goed toe te passen op innovatie.

2.3.1 Verantwoordelijkheid én verantwoording³²

De overheid maakt beleid op twee niveaus: enerzijds gaat het om beleid met betrekking tot maatschappelijke vraagstukken, anderzijds maakt de overheid ook beleid voor overheidsinstanties en hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De overheid probeert als het ware zowel de omgeving te sturen (strategie voor een beleidsveld) als vorm te geven aan haar eigen handelen in relatie tot die omgeving (strategie voor een overheidsinstantie).

In principe zouden deze beleidsvelden direct op elkaar aan moeten sluiten, maar beleidsambtenaren en politici hebben vaak meer aandacht voor de maatschappelijke vraagstukken dan voor de sturing van de overheidsinstantie zelf.³³

In tegenstelling tot managers in commerciële organisaties, zijn overheidsmanagers enerzijds verantwoordelijk voor hun eigen organisatie waarvoor ze strategische beslissingen moeten nemen, maar anderzijds moeten ze ook verantwoording afleggen aan het politieke bestuur. Als het doorvoeren van een innovatief plan niet past in de politieke context waarbinnen een overheidsinstantie opereert of te veel risico's met zich mee brengt, dan kan een overheidsmanager een innovatie niet zonder meer uitvoeren:

‘Een organisatie die te weinig mislukkingen kent is niet of weinig innovatief. Dit contrasteert sterk met een politieke cultuur waarin parlementaire controle en media zich richten op het signaleren en afrekenen van fouten.’³⁴

2.3.2 Wettelijke bepalingen versus vrije markt

In de private sector kan het management van een organisatie grotendeels zelf beslissen op welke manier en met welke innovaties het zijn bedrijf op de markt wil laten inspelen. Een commercieel bedrijf moet zich weliswaar aan wettelijke bepalingen houden, maar hoeft in veel mindere mate rekening te houden met algemene maatschappelijke belangen. In de publieke sector is de situatie anders:

‘Overheidsorganisaties hebben over het algemeen minder vrijheid dan een commercieel bedrijf om zich te positioneren in de omgeving. Vaak is sprake van wettelijk vastgelegde

Innovatie van *Bestuurskunde*, nummer 7/8, jaargang 14, december 2005, pp. 13-23.

³² De Wit, Meyer en Breed (2000: 30-33).

³³ Ibid., p. 17

³⁴ De Groen, Potze, De Jonge en Rutjens (2004: 10)

taken en verantwoordelijkheden, waarmee de omgeving voor een groot gedeelte bepaald wordt.³⁵

In de private sector heeft men niet zo veel met dergelijke wettelijke taken en verantwoordelijkheden te maken waar bij innovatief handelen rekening mee moet worden gehouden.³⁶ In de publieke sector daarentegen bestaat het gevaar dat het strikt opvolgen van regels met het oog op verantwoording risicomijdend gedrag met zich meebrengt. Innoverend gedrag wordt namelijk niet beloond.³⁷

2.3.3 Maatschappelijk belangen versus marktwerking

In de private sector zijn organisaties vrij om in de omgeving (hun markt) doelgroepen te segmenteren die vanuit commercieel oogpunt interessant zijn. De overheid daarentegen moet bij beleidsontwikkeling afwegen welke maatschappelijke belangen wel en niet nagestreefd moeten worden en op welke doelgroepen beleid gericht dient te zijn.

Daarbij wordt in de private sector de markt bepaald door vraag en aanbod. De vraag wordt gevormd door dat wat de potentiële kopers willen. Vergeleken met een commercieel bedrijf, kunnen overheidsinstanties hun doelgroepen veel minder gemakkelijk afbakenen.³⁸ Zij hebben namelijk te maken met de doelgroep van een bepaald beleid, belangenorganisaties, de media, andere overheidsinstanties, actiegroepen en inspraakorganen. Deze actoren tezamen vormen de ‘maatschappelijke vraag’. Een organisatie in de publieke sector die met een innovatie wil inspelen op de markt, kan dat niet doen buiten algemene maatschappelijke belangen om. Een innovatie in de publieke sector moet rekening houden met de maatschappelijke vraag. Tot op zekere hoogte is dit een belemmering voor innovatief handelen, maar er zit ook een andere kant aan de medaille. Rekening houden met verschillende maatschappelijke belangen, betekent trachten conflicterende waarden met elkaar te verenigen.³⁹ Dit prikkelt tot creatieve, innovatieve oplossingen. Een voorbeeld: Als de overheid conflicterende waarden als veiligheid op straat en privacy wil waarborgen, dan is een innovatief instrument als een slimme camera die alleen werkt bij (met geweld gepaard

³⁵ De Wit, Meyer en Breed (2000: 49)

³⁶ Hauknes (2005: 58-59)

³⁷ Ibid., p. 59

³⁸ De Wit, Meyer en Breed (2000: 49); Halvorsen (2005: 10-12); Hauknes (2005: 58-59); Røste en Miles (2005: 35-37)

³⁹ Broderick (1995: 1-4)

gaand) hard geluid een uitkomst. In de binnenstad van de gemeente Groningen⁴⁰ en bij de NS⁴¹ wordt hier momenteel mee geëxperimenteerd.

2.3.4 Belangenconflicten versus concurrentie

Een andere reden waarom het voor een overheidsinstantie moeilijk is zich duidelijk te positioneren in de markt, en daarmee wel of niet te innoveren, is dat er in de publieke sector niet op dezelfde manier sprake is van concurrentie als in de commerciële markt. Bij het invoeren van een innovatief idee kunnen belangenconflicten ontstaan tussen overheidsinstanties, bijvoorbeeld tussen een milieudienst en ruimtelijke ordening. In hoeverre wil een overheidsinstantie zich met een nieuw tegen het eigen aangrenzend beleidsterrein bemoeien? Ook zijn overheidsinstanties in die zin afhankelijk van elkaar dat hun diensten onderling soms complementair zijn, beleidsterreinen overlappen bijna altijd.⁴²

Dit heeft gevolgen voor de mate waarin een innovatie wel of niet ingevoerd kan worden. In de private sector is de concurrentie van bedrijven die op hetzelfde terrein opereren juist een grote stimulans voor innovatie.⁴³ Bedrijven proberen als eerste een nieuw product of dienst aan te bieden om marktaandeel te veroveren. En als een bedrijf dat niet als eerste gelukt is, zal het proberen de innovatie van een concurrent te kopiëren en eventueel te verbeteren. De afwezigheid van concurrentie in de publieke sector heeft tot gevolg dat organisaties daar in veel mindere mate van elkaar leren. Van der Heijden, Schrijver en Van der Wiel stellen in dit verband:

‘Het gaat om het organiseren van de mogelijkheid tot leren, een zwakke schakel in de publieke sector omdat er geen markt is waarin lessen gekopieerd kunnen worden door concurrenten die zo zorgen voor disseminatie. Verhalen vertellen is een geschikte vorm van kennisoverdracht, want het is rijk aan context en inspirerend, mits verteld door een goede verteller. Verhalen vertellen is zeer geschikt bij innovatieve velden, want de kennis is daar nog niet goed gecodificeerd.’⁴⁴

2.3.5 Tastbare én ontastbare vermogens⁴⁵

Om te kunnen innoveren moet iedere organisatie, zowel in de publieke als de private sector, het juiste vermogen bezitten. Dit vermogen heeft betrekking op zowel het tastbare (gebouwen, computers, geld) als het ontastbare vermogen (kennis van medewerkers, relaties, reputatie). Tastbare vermogens zijn relatief makkelijk te verkrijgen, terwijl ontastbare vermogens uniek

⁴⁰ www.scholieren.ewi.tudelft.nl/mrt/index.php?id=633, 02.01.2006

⁴¹ *de Volkskrant*, 09.04.2005.

⁴² De Wit, Meyer en Breed (2000: 49-50)

⁴³ Kune (1999: 21); De Groen, Potze, De Jonge en Rutjens (2004: 8-9)

⁴⁴ Van der Heijden, Schrijver en Van der Wiel (2003: 36)

⁴⁵ De Wit, Meyer en Breed (2000: 44, 50-51)

zijn en het vaak jaren kost om ze te ontwikkelen. In deze ontastbare vermogens ligt dan ook de kracht om onderscheidend en innovatief te zijn ten opzichte van andere organisaties. Kenmerkend voor veel overheidsinstanties is dat ze veel minder dan commerciële bedrijven inzicht hebben in hun ontastbare vermogens. De focus van overheidsinstanties blijft op het domein van de wet- en regelgeving en de daarbij behorende tastbare vermogens.⁴⁶

2.3.6 De dynamiek van prestatiemeting

*'De prestaties van veel overheidsorganisaties kunnen beter. Dat wil zeggen effectiever, efficiënter, transparanter, meer klantgericht en beter op elkaar afgestemd. Doorgaans is dit geen kwestie van harder werken, maar vooral van slimmer werken en bestaande middelen beter benutten. Daarvoor is innovatie en kwaliteitsverbetering noodzakelijk. Een overheid die niet innoveert en onvoldoende investeert in kwaliteitsverbetering kan niet voldoen aan de eisen voor dienstverlening die elders in de maatschappij allang vanzelfsprekend zijn.'*⁴⁷

Innoveren wordt tegenwoordig maar al te vaak in een adem genoemd met prestatie-meting. Bovenstaand citaat uit het Actieprogramma Andere Overheid is hiervan een treffend voorbeeld. 'Meten is weten'⁴⁸ is een belangrijk adagium in de "New Public Management" - beweging⁴⁹ die de meeste Westerse overheden tegenwoordig aanhangen. 'What gets measured, gets done,' stellen Osborne en Gaebler⁵⁰ en De Bruijn wijst er op dat er in deze benadering van uit wordt gegaan dat:

'Wanneer een organisatie haar prestaties zichtbaar kan maken, ze doelen heeft waarop ze zich kan richten. Dit kan vaak als vanzelf een prikkel zijn voor verbetering van haar prestaties.'⁵¹

In deze optiek staan efficiency en effectiviteit centraal⁵², wordt de burger als klant gezien⁵³ en is een vorm van effectmeting in de vorm van "output" (meetbaar effect van een concrete prestatie) en/of "outcome"-sturing (meetbaar maatschappelijk effect) gewenst (zie ook paragraaf 2.4). Sturen op 'input' (beloont vooral het maken van plannen en het formuleren van doelen en intenties) en/of "throughput" (gericht op de processen en activiteiten binnen een organisatie en niet op de resultaten hiervan) zoals organisaties in de publieke sector dat meestal nog doen⁵⁴ is daarentegen vanuit dit perspectief onwenselijk.⁵⁵

Wanneer publieke organisaties in navolging van commerciële bedrijven er ook toe overgaan om producten en diensten te formuleren, werkprocessen te beschrijven en indicatoren te

⁴⁶ Ibid., p. 51. Zie verder ook Jacobs (1996: 173).

⁴⁷ Actieprogramma Andere Overheid, pp. 13-14 (www.andereoverheid.nl)

⁴⁸ Bouckaert en Auers (1999); Kune (1999) en De Bruin (2001). Zie verder ook paragraaf 2.4.2.

⁴⁹ Osborne en Gaebler (1992); Hood (1998) en Ferlie (2006)

⁵⁰ Osborne en Gaebler (1992: 146), geciteerd door De Bruijn (2001: 18).

⁵¹ De Bruijn (2001: 18)

⁵² Kune (1999: 11-12)

⁵³ Halverson (2005: 17) en Røste en Miles (2005: 35-37)

⁵⁴ Hauknes (2005: 58)

⁵⁵ De Bruijn (2001: 19-20)

ontwikkelen voor prestatie­meting, dan kan dit leiden tot transparantie. “Benchmarking”⁵⁶ is daarbij een middel dat gebruikt kan worden om prestaties van overheidsinstanties met elkaar te vergelijken om transparantie te bevorderen. Als gevolg van deze transparantie kan er dan een interne discussie ontstaan over de bijdrage van verschillende activiteiten aan het primaire proces, hetgeen weer zou kunnen leiden tot innovatief gedrag van medewerkers:

‘Zo’n periodieke vergelijking met een positief competitie-element, kan een belang-rijke impuls geven aan de verspreiding van “best practices”. De best scorenden krijgen veel publiciteit en mogen in een conferentie aan de minder scorenden uitleggen wat het geheim is van hun succes (“best practice”). En wil je dus de volgende keer meedingen om de hoofdprijzen dan moet je op zijn minst beginnen met het overnemen van de “best practice”. (...) Iedereen wil toch eigenlijk een beetje nummer 1 zijn, al zal niemand dat openlijk toegeven? Door er een leuke competitie van te maken prikkel je medewerkers het beste uit zichzelf te halen⁵⁷; prikkel je ze tot innovatie. Goedkoper dan gratificaties en tegelijk een mooie invulling van de verantwoordingsplicht aan de burger, want die kijkt mee.’⁵⁸

Bij dit optimistische beeld van de relatie tussen prestatie­meting, transparantie en innovatie dient wel een drietal kanttekeningen te worden geplaatst:

1. Het risico bestaat dat prestatie­meting het proces van innovatie juist belemmert omdat de focus teveel ligt op directe resultaten waardoor medewerkers bang zijn erop afgerekend te worden en strategisch defensief gedrag gaan vertonen (zie ook paragraaf 2.2).⁵⁹

2. Juist organisaties in de publieke sector is het meten van prestaties soms erg lastig. Hun diensten zijn namelijk vaak meervoudig van karakter en de kwaliteit is daarom moeilijk te meten. Zo noemt De Bruijn een voorbeeld van politieagenten die al jaren extra controles houden in een wijk waar vele allochtone jongeren wonen die voor ordeproblemen hadden geleid. Na een jaar zijn de ordeproblemen sterk verminderd. Kwantitatief zijn er dan ook weinig resultaten: weinig verbalen, weinig arrestaties en weinig voorlichtingsavonden. Dit roept de vraag op of er nog wel behoefte is aan zoveel mankracht in die wijk. Misschien heeft de allochtone gemeenschap zelf maatregelen genomen of investeren de agenten veel in het onderhouden van de relaties in de wijk en is de inzet van de agenten zeker nog nodig. Door in dergelijke gevallen aan prestatie­meting te doen, wat zou moeten leiden tot innovatie, kan het de medewerkers juist dermate frustreren dat zij niet erkend worden in hun werkzaamheden

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Actieprogramma Andere Overheid, p. 38 (www.andereoverheid.nl) en Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002: 31-33).

⁵⁷ Zie verder ook paragraaf 2.4.1.

⁵⁸ Gerritsen (2003: 29)

⁵⁹ De Bruijn (2001: 31-33, 40-43) over perverserende effecten van prestatie­meting en de prestatieparadox.

waardoor zij niet meer gemotiveerd zijn voor hun werk. Dit is natuurlijk niet bevorderlijk voor toekomstige innovaties.⁶⁰

3. Een gevolg van prestatiemeting kan het denken in zogenaamde “cash cows” zijn: producten en diensten die eenvoudig worden gemaakt en geleverd, en die relatief veel geld opbrengen. Om deze zo goedkoop mogelijk tot stand te brengen wordt er zo min mogelijk geïnvesteerd in de “throughput”. Dit gaat vrijwel altijd ten koste van innovatie:

‘Wie wil innoveren, exploreert het onbekende en neemt het risico dat de resultaten hiervan anders of minder zijn dan verwacht.’⁶¹

2.3.7 Private lessen voor de publieke sector?

Vaak wordt verondersteld dat inzichten uit de private sector zonder meer te kopiëren zijn naar de publieke sector waar ze als het ware zonder bijwerkingen kunnen worden overgenomen.

Zo stelt Kune:

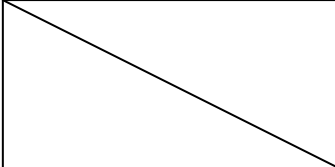

‘Er is (...) veel meer geschreven over innovatie in het bedrijfsleven dan over innovatie bij de overheid en in de non-profit-sector. Doorslaggevend is dat de lessen die geleerd kunnen worden uit de processen in het bedrijfsleven ook relevant zijn voor de non-profit-wereld.’⁶²

Uit deze literatuurstudie blijkt echter dat de publieke sector weliswaar kan leren van de ervaringen die in de private sector met innovatie zijn opgedaan, maar dat de lessen uit de private wereld ook bijwerkingen vertonen waar de publieke wereld op bedacht moet zijn.

2.4 Checklist succes- en faalfactoren voor innovatie in de publieke sector

In literatuur over factoren die bepalend zijn voor het succes van een innovatie in de publieke sector wordt vaak de klimaat-metafoor gebruikt.⁶³ Het is natuurlijk de bedoeling dat klimaat te beïnvloeden. Het gaat er om een innovatieve omgeving te creëren.⁶⁴

Innovatief handelen wordt bepaald door krachten die binnen en buiten de organisatie liggen, en door structuren en processen:

	INTERN	EXTERN
		

⁶⁰ Ibid., pp. 28-29

⁶¹ Ibid., p. 33

⁶² Kune (1999: 7)

⁶³ Gerritsen (2003: 29); Huijboom, De Jong, Meesters, Steenhoven, Zuurmond (2004: 30-32); *InAxis Jaarverslag 2004*; Kune (1999: 12, 24, 43-46)

⁶⁴ *InAxis Jaarverslag 2004*

STRUCTUREN	I	II
PROCESSEN	III	IV

Om de succesfactoren die aan het innovatieklimaat ten grondslag liggen in kaart te brengen, wordt gebruik gemaakt van bovenstaande kwadranten. Voor elk kwadrant worden succesfactoren uit de literatuur vermeld. Faalfactoren worden gezien als randvoorwaarden waaraan niet voldaan wordt. Ze zullen als zodanig in de meeste gevallen niet expliciet worden vermeld. Met een kleine taalkundige ingreep zijn ze namelijk eenvoudig te expliciteren: Het is voldoende om voor de succesfactoren ‘niet’ of ‘geen’ te plaatsen.

2.4.1 Krachtenveld I: Inspelen op interne structuren

- **Gedecentraliseerde en flexibele structuren**

Organisatiestructuren beïnvloeden het handelen van mensen. Menselijk handelen wordt echter niet voor 100% bepaald door structuren, mensen kunnen door hun handelen namelijk ook zelf nieuwe structuren tot stand brengen.⁶⁵ In veel innovatieliteratuur is te lezen dat het tot stand brengen van gedecentraliseerde en flexibele structuren ten behoeve van vrijheid en autonomie noodzakelijk is, wil innovatie een kans maken.⁶⁶

‘Een gedecentraliseerde organisatiestructuur bevordert innovatie. Zelf-geïnitieerde activiteiten zijn de basis voor veel innovatie.’⁶⁷

Bureaucratische structuren dienen dan ook vermeden te worden. Hierbij is wel een waarschuwing op zijn plaats:

‘Flexibiliteit schept ook onzekerheid. Niet iedereen kan daarmee omgaan. Een goede balans tussen flexibiliteit en onzekerheid is nodig.’⁶⁸

- **Beslissingsbevoegdheid**

Empowerment, bestaande uit het zo laag mogelijk houden van operationele beslissingsbevoegdheid, stelt medewerkers in staat te experimenteren en fouten te maken, waardoor hun betrokkenheid bij de organisatie wordt vergroot en de kans op innovatief gedrag toeneemt.⁶⁹

⁶⁵ Giddens (1984: 25-29) noemt dit ‘duality of structure’.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld Halvorsen (2005: 9-10) en Kune (1999: 27, 31, 45).

⁶⁷ Kune (1999: 27)

⁶⁸ Ibid., pp. 33, 36

⁶⁹ Ibid., p. 75

- **“Incentive structures”**

Beloningen kunnen de innovatiebereidheid vergroten. Door een transparante beloningsstructuur te introduceren, kan experimenteren en daarmee innoveren gestimuleerd worden.⁷⁰ Vindingrijk Human Resource management kan hierbij een belangrijke rol spelen.⁷¹ Door beloningen in de vorm van geld, macht carrière-perspectief en aandacht voormedewerkers in het vooruitzicht te stellen, kan het management duidelijk maken innovatiegedrag op prijs te stellen. Belangrijk is tegelijkertijd te communiceren dat fouten niet afgestraft worden.⁷² Een andere prikkel voor intern gebruik – paradoxaal genoeg afkomstig van buiten – kan deelname aan “benchmarking” zijn.⁷³

2.4.2 Krachtenveld II: Inspelen op externe structuren

- **Overheid als conservatieve regelgever**

Welke functie heeft de overheid eigenlijk als het gaat om de inrichting van de maatschappelijke ruimte voor innovatie? Akkermans wijst er op dat de overheid verantwoordelijk is voor het beschikbaar stellen van infrastructuur, en het stellen en handhaven van regels:

‘Het gaat om het creëren van de juiste voedingsbodem. Steden ontstaan op knooppunten van wegen en stromen, landbouwgebieden op vruchtbare en waterrijke grond. In de kennismaatschappij gaat het bijvoorbeeld ook om standaards in soorten en maten, die weliswaar vanuit de markt ontstaan maar snel door de overheid gesanctioneerd kunnen worden. De afspraken in telecommunicatieland, van telegrafie tot internet, zijn er goede voorbeelden van. Standaards en goede infrastructuur verlagen transactiekosten en verhogen productiviteit. Beide maken het interessant om zich ter plekke te vestigen. Dit verhoogt weer de benuttingsgraad van de infrastructuur en de macht van de standaard, hetgeen aanleiding geeft tot een vliegwieleffect, een “increasing returns loop”, om in systeemdynamische termen te spreken. (...) Van standaards kom je vanzelf op regels. Zoals Geoff Mulgan met welsprekendheid heeft aangetoond, is een innovatief klimaat zeer gebaat bij strakke regelgeving. Als je niet veilig over straat kunt of zeker kunt zijn van de goede trouw van je zakenpartner, wordt het minder leuk om eens iets nieuws en innovatiefs te doen.’⁷⁴

De overheid is verantwoordelijk voor regels die leiden tot een veilige en functionele ruimte om daarmee een vruchtbaar innovatieklimaat te creëren. We hebben hier dus te maken met een paradox: Strakke overheidsregels zijn een voedingsbodem voor innovatie.

⁷⁰ Halvorsen (2005: 13-15)

⁷¹ Kune (1999: 56)

⁷² Zie paragraaf 2.2 en 2.4.3.

⁷³ Zie paragraaf 2.3.6.

⁷⁴ Akkermans (2003: 7)

- **Overheid als actieve marktpartij**

Een conservatieve houding van de overheid is dus van belang voor innovatie. Maar de overheid heeft natuurlijk ook nog een andere rol, die van marktpartij. En daarin moet ze natuurlijk juist wel innovatief zijn en initiatief durven te nemen:

‘Een eerste grote order, een eerste proeftuin die op zich nog niet economisch rendabel is en grote kans van mislukken heeft, maar wel de basis biedt voor winstgevendere en minder risicovollere vervolgininitiatieven.’⁷⁵

De overheid kan die actieve rol als marktpartij natuurlijk niet alleen spelen. Door samen met organisaties uit de private sector deze rol te vervullen neemt de kans toe maatschappelijk structuren tot stand te brengen die innovatie bevorderen. Akkermans waarschuwt voor een faalfactor die hier dreigt:

‘Door haar omvang en financieel solide positie is de overheid bij uitstek geschikt om hier haar nek uit te steken. Helaas is een beproefde conservatieve gedragslijn in de politiek de omgekeerde: bemoeizuchtig voor de muziek uitlopen met regelgeving, twijfelachtige infrastructuur en standaards, conservatief zijn in het deelnemen aan nieuwe risicovolle projecten.’⁷⁶

- **Bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie**

Vaak worden bezuinigingen genoemd als trigger voor innovatie. De landelijke overheid geeft bijvoorbeeld geen of minder subsidie meer aan organisaties in het maatschappelijk middenveld of geeft minder geld aan gemeenten voor bepaalde taken. Deze organisaties zien zich gesteld voor de taak met minder geld rond te komen. Efficiënter en effectiever werken is noodzakelijk, en innovatie kan daar zeker een stimulerende rol bij spelen.⁷⁷ Met name leidinggevendenden die op financiële resultaten worden afgerekend hebben dan baat bij innovatief gedrag. Toch kunnen anderen deze urgentie tot innoveren heel anders waarnemen. Zo kunnen professionals zich beknot en op de vingers gekeken voelen in hun handelen als een innovatief elektronisch systeem hun handelen in kwantitatieve zin gaat bijhouden. En werknemers op de werkvloer kunnen bang worden hun baan te verliezen als een innovatief computersysteem hun taken dreigt over te nemen. Innovatief gedrag hoeft van hen niet verwacht te worden. In tegendeel, ze zullen de invoering van de innovatie eerder proberen tegen te houden. En in dat geval is een belangrijke faalfactor een feit.

2.4.3 Krachtenveld III: Omgaan met interne processen

⁷⁵ Ibid., p. 8

⁷⁶ Ibid., p. 8

⁷⁷ Zie paragraaf 2.4.2.

- **Innovatie als leerproces**

Innovatie is onlosmakelijk verbonden met kennis. Continue kenniscreatie is in een zich steeds sneller ontwikkelende maatschappij voor organisaties van levensbelang. Kennis dient systematisch te worden verzameld en verwerkt om daarna in de organisatie te worden verspreid:

‘De kennis en ideeën worden vertaald in termen van organisatiedoelstellingen en zo wordt er waarde toegevoegd. De zo getransformeerde kennis wordt gebruikt voor het ontwikkelen van nieuwe technologie, processen, diensten, systemen en producten. Tatsuno beschrijft een *cyclisch creativiteitsproces*. Nonaka en Takeuchi spreken over *kenniscreatie*.’⁷⁸

Deze focus op kennis impliceert dat leren de rode draad is in ieder innovatieproces:

‘Leren is een continu proces dat leidt tot een institutioneel geheugen. Het benutten van dit geheugen is kenmerkend voor innovatieve organisaties.’⁷⁹

Het is van belang in te zien dat het maken van fouten inherent is aan leren en daarmee aan innoveren. Het is aan het management om medewerkers de mogelijkheid tot leren te bieden en hen als het ware rugdekking te geven wanneer er in het leerproces iets fout gaat. Tolerantie ten aanzien van fouten en steun voor verantwoorde risico’s is van groot belang.⁸⁰ Alleen dan is de kans aanwezig dat bestaande patronen doorbroken worden, en “double & triple loop” - leren en model 2 gedrag⁸¹ in hun organisatie tot stand komt, hetgeen het innovatieklimaat ten goede komt. In feite gaat het om ‘creatieve destructie’⁸²:

‘Om ruimte te creëren voor creativiteit en vernieuwing⁸³ is het noodzakelijk dat oud hout weggekappt wordt. Volgens Picasso is creativiteit vooral destructie. Hij doelt hiermee op de afbraak van oude inzichten, opvattingen, gedachten of gevoelens om vervolgens tot iets nieuws te komen.’⁸⁴

- **Ideeën voor innovatie: “top-down” en “bottom-up”**

Managers dienen er voor te waken dat ze alleen hun eigen ideeën voor innovatie

“top-down” in hun organisatie doorvoeren. Ideeën van medewerkers (“bottom-up”) zijn minstens net zo waardevol.⁸⁵

⁷⁸ Kune (1999: 29)

⁷⁹ Ibid., p. 41

⁸⁰ Ibid., p. 49; zie verder ook paragraaf 2.2.

⁸¹ Zie paragraaf 2.2.

⁸² Schumpeter (1942: 83) beschouwt het proces van creatieve destructie als het wezen van kapitalisme; geciteerd door Zouridis en Termeer in Bestuurskunde (2005: 15).

⁸³ Zie ook hieronder bij creëren van ruimte.

⁸⁴ Enthoven (2003: 17)

⁸⁵ Røste (2005: 19-20)

- **Leiderschap in woord en daad**

Als het management medewerkers wil stimuleren om innovatief bezig te zijn, is het uitdragen van een visie⁸⁶, bestuurlijke inbedding en het onder de aandacht brengen of misschien wel creëren van urgentie van groot belang. Daaraan dient een voorbeeldfunctie in woord en daad gekoppeld te worden. Als dat niet gebeurt, bestaat het gevaar van cynisme waardoor bereidheid tot innovatie verder weg is dan ooit. In dit verband is tevens de “zwaard en schild” - functie van managers van belang:

‘De manager hoort ruimte te scheppen voor het innovatieteam en creatieve medewerkers door deze te beschermen tegen de dreiging van de “waan van de dag”, de bureaucratie en de drang naar snelle prestaties van anderen in de organisatie.’⁸⁷

- **Creëren van tijd**

Innovatie heeft tijd nodig. Het is aan het management te waken voor overhaaste stappen. De huidige ‘Meten is weten’- trend⁸⁸ kan er toe leiden dat prestaties te snel gemeten worden⁸⁹, waardoor innovaties in de kiem gesmoord worden.

- **Creëren van ruimte**

Frans Nauta, oprichter van de stichting Nederland Kennisland en een van de toonaangevende ondernemers op het gebied van innovatie in Nederland, geeft aan dat mensen in organisaties de ruimte moeten krijgen:

‘Als je naar de publieke sector kijkt, is de belangrijkste conditie voor innovatie ruimte, zowel in financiële zin als in organisatorische zin.’⁹⁰

Ook Kune stelt dat innovatieve organisaties ruimte dienen te bieden aan hun medewerkers:

- ‘ - Ruimte voor innovatieteams om gericht te zoeken naar oplossingen, niet gehinderd door de waan van de dag, onnodige regels en tijdrovende procedures;
- Ruimte voor gedreven andersdenkenden en mogelijkheden om te experimenteren; ruimte in de marges van de organisaties om af te wijken van het gangbare patroon;
- Een klimaat waarin iedereen weet dat goede ideeën welkom zijn.’⁹¹

- **Managen van ideeën**

Bovengenoemde ruimte voor innovatie dient in brede zin te worden opgevat. Zo moet het bijvoorbeeld mogelijk zijn dat medewerkers de ruimte krijgen ook buiten de eigen

⁸⁶ Kune (1999: 27, 30)

⁸⁷ Ibid., p. 60

⁸⁸ Zie paragraaf 2.3.6.

⁸⁹ Zie Kune (1999: 39) over de tijdshorizon voor het meten van prestaties en/of effecten.

⁹⁰ Interview met Frans Nauta op 6 juni 2005.

⁹¹ Kune (1999: 68). Zie over het creëren van ruimte verder ook Kune (1999: 31-36, 45).

afdeling/organisatie ideeën – gerelateerd aan hun eigen werkzaamheden – op te doen. Op die manier kan ook het gevaar worden bestreden innovaties die elders goed werken niet worden overgenomen omdat men ze niet zelf bedacht heeft (het zoge-naamde “not invented here” - syndroom).

Het is vervolgens niet alleen van belang dat het management ideeën van medewerkers verwelkomt. Het dient tevens:

‘te zorgen voor een systematische opvang en vertaling van ideeën. Dit verdient een structureel onderdeel van het beleid te zijn.’⁹²

Ten slotte dient het management te regelen dat er in de organisatie ook daadwerkelijk draagvlak komt – wat gemeenten betreft bijvoorbeeld bij het College en de Raad – voor de daadwerkelijke uitvoering van innovatieve ideeën met de daarbij behorende financiële en organisatorische (procesmatige) ondersteuning.

- **Resultaten zichtbaar maken**

Wordt een idee een succes, hoe bescheiden ook, dan is het belangrijk resultaten zichtbaar te maken:

‘Diverse auteurs noemen het belang van “quick wins” en gemakkelijke successen om het draagvlak voor implementatie en voor verdere innovaties te creëren en te vergroten.’⁹³

- **Communiceren over innovatie**

Het management speelt ook een belangrijke rol als het erom gaat op een heldere manier over innovatie met medewerkers te communiceren en zelf het goede voorbeeld te geven.⁹⁴

⁹² Ibid., p. 68

⁹³ Ibid., p. 38

⁹⁴ Ibid., pp. 59-60

2.4.4 Krachtenveld IV: Omgaan met externe processen

- **Doelgroepen als klant en inspiratiebron**

Uiteindelijk is alle innovatie gericht op nieuwe producten en diensten voor doelgroepen die een organisatie in haar omgeving waarneemt en waar ze contacten mee onderhoudt:

‘Voor de overheid als publieke dienaar is het belang van klantgerichtheid helder. Naast het beeld van de klant als aangever van eisen, wensen en prikkels verschijnt langzamerhand een beeld van de klant als bron van kennis, ideeën en kansen voor innovatie.’⁹⁵

- **Doelgroepen als partner**

Om met doelgroepen een duurzame relatie te kunnen aangaan is het van belang hen als partner te beschouwen, hen van af het allereerste begin bij innovatieprojecten te betrekken en samen met hen vooraf goed na te denken over “output” en “outcome”.⁹⁶

- **Timing**

Wil innovatie kans van slagen hebben, dan is het belangrijk om op tijd in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving. Wanneer zal de “window of opportunity” zich voordoen?⁹⁷.

Kune merkt in dit verband op:

‘De snelle veranderingen stellen jaarlijks, zo niet dagelijks, nieuwe eisen aan het functioneren van de overheid. Wensen en behoeften die overheidsproducten en -diensten betreffen, zijn onderhevig aan trends met een steeds kortere levensduur. Oude oplossingen voldoen niet meer voor huidige problemen, terwijl nieuwe en totaal andere problemen vragen om dito oplossingen. (...) Het succesvol toepassen van een innovatie is vaak afhankelijk van de timing en van andere voorwaarden gerelateerd aan tijd en plaats.’⁹⁸

Ook Nauta gaat in op het belang van een goede timing. Hij gebruikt daarvoor de metafoer van het surfen. Het gaat er om dat een innovator op het juiste moment de juiste golf weet te vinden:

‘In de loop van de tijd leert de surfer steeds beter een goede golf te onderscheiden van de golven die snel uitdoven, als een hype inzakken. Hij leert op het goede moment snelheid te maken, niet te vroeg en niet te laat. En hij leert de juiste snelheid te maken, niet te snel en niet te langzaam, zodat hij de juiste golf goed ‘pakt’.’⁹⁹

In het volgende hoofdstuk komen innovatoren uit de publieke sector over hun ervaringen met het surfen in de woelige wateren van gemeentelijk innovaties aan het woord.

⁹⁵ Ibid., p. 65

⁹⁶ Zie paragraaf 2.3.6.

⁹⁷ De term is van Kindon (2003 [1984]). Zie verder ook De Wit, Meyer en Breed (2000: 142-143).

⁹⁸ Kune (1999: 43)

⁹⁹ Nauta (2003b: 74-75). Zie verder ook paragraaf 4.1 waarin uiteengezet wordt hoe Kingdon (2003 [1984]: 165) het voorbeeld van de surfer en de juiste golf gebruikt ter illustratie van een “window of opportunity”.

3. Innovatoren aan het woord

3.1 De vier cases

De geselecteerde cases worden geanalyseerd vanuit een multi-actorperspectief, waar-bij gebruik is gemaakt van interviews aan de hand van een topic-lijst (zie ook paragraaf 1.4 en bijlage 2). Zoals uiteengezet in paragraaf 2.2 worden de gemeentelijke organisaties waar de innovatieprojecten plaats vinden als een “Community of Practice” (CoP) beschouwd. Om recht te doen aan het multi-actor perspectief van dit onderzoek zullen de leden van de CoP in eerste instantie telkens zoveel mogelijk eerst zelf aan het woord worden gelaten alvorens hun uitspraken te evalueren en de ervaringen die ze beschrijven te vergelijken met het resultaat van de literatuurstudie uit hoofdstuk 2. Daarbij ligt de focus op de succes- en faalfactoren vanuit het perspectief van de innovatoren in Dordrecht, bij de samenwerkende 3 R-gemeenten, en in Epe en Groningen.

3.2 Gemeente Dordrecht – Programma e-government / Midoffice

3.2.1 Projectbeschrijving

Innovatieproject: Programma e-government / Midoffice

Projectduur: van 2001 tot 2005

Inhoud project:

Door de inzet van internettechnologie wordt geprobeerd de dienstverlening te verbeteren. Daarbij speelt informatievoorziening een cruciale rol. Het is de bedoeling dat dit verbeterproces tot stand komt door in plaats van de organisatiestructuur de werkprocessen te reorganiseren en goedkoper te werken tegen een betere kwaliteit. Internet is hierin een verbindend medium. Het dient op een andere manier te worden toegepast dan in het verleden is gebeurd. De kern van het project is de ontwikkeling van een midoffice. Dit is enerzijds een gegevensmagazijn met daarin de totale beschikbare gemeentelijke informatie. Anderzijds dient het ook als automatische berichtencentrale die de front- en de backoffice met elkaar verbindt. Hiermee wordt beoogd zowel de medewerkers als de burgers beter te dienen. De midoffice is een kernonderdeel van het programma e-government. De eerste fase van dit project is in 2003 afgerond. Aansluitend hierop zijn er nog twee fasen geweest waarin verder invulling werd gegeven aan e-government en programma's van de midoffice. In 2005 gaat het project in de lijnorganisatie verder.

Doel:

Het programma e-government is gedefinieerd als een pijler onder het innovatietraject ‘bestuurlijke vernieuwing’ met een tweeledige doelstelling. Het gaat er om zowel de kwaliteit van producten en diensten voor burgers te verhogen als betere beleidsproducten te maken. Bovendien is het de bedoeling meer samenwerking met partners in de keten te genereren zoals bijvoorbeeld onderwijs en de Kamer van Koophandel, en efficiency te realiseren. Het programma e-government is ondersteunend ingezet voor het bereiken van die doelstelling. Bij de start van het project was de visie van het programma e-government als volgt:

De ontwikkeling naar een e-gemeente versnellen en het voor de lijnorganisatie mogelijk maken de resultaten te continueren. Daarmee wordt een basis gelegd voor Dordrecht als e-gemeente (2002 en verder).¹⁰⁰

De resultaten worden als volgt geformuleerd in dit beleidsdocument:

- de gemeentelijke website wordt uitgebreid tot een volwaardig digitaal loket voor de gemeentelijke informatievoorziening, communicatie en dienstverlening;
- het documentair informatiesysteem wordt uitgebreid met een scanfunctie;
- er wordt een Burger- en Raadsinformatiesysteem opgezet;
- er wordt een digitale stadswinkel ingericht.

Verantwoordelijkheid:

Binnen de organisatie is er eerst een multidisciplinair projectteam (het e-team) gevormd onder leiding van een programma-manager dat de midoffice ontwikkelt in samenwerking met een technisch bureau, en dat ook zorgt voor implementatie binnen de organisatie. Dit team wordt gedekt en ondersteund door de ambtelijke top, met name de gemeentesecretaris. Vervolgens is er door de directie een stuurgroep e-government in het leven geroepen, bestaande uit de directeur interne zaken, sectorhoofden, de projectleider en de informatie-architect, om de inbedding van e-government binnen de gehele organisatie tot stand te brengen.

Dataverzameling: Interviews met medewerkers en klanttevredenheidsonderzoek

Er zijn interviews afgenomen met een aantal sleutelinformanten die direct bij het project betrokken zijn geweest (zie ook paragraaf 3.2.2) om hun perspectief op het verloop van de innovatie in kaart te brengen. Om inzicht te krijgen in het gebruikers-perspectief zullen bovendien de resultaten van een klanttevredenheidsonderzoek naar de elektronische

¹⁰⁰ Voorstel ‘Doel, inrichting, sturing en resultaat@ten e-government 2001-2002’ (www.dordrecht.nl/e-government).

dienstverlening (website en E-loket) van de gemeente Dordrecht voor deze case worden gebruikt¹⁰¹ (zie ook paragraaf 3.2.9).

3.2.2 Dordtse innovatoren aan het woord

Ambtelijke top

De gemeentesecretaris van Dordrecht is binnen de ambtelijke top de belangrijkste pleitbezorger van het e-government project.

Projectteam

De programma-manager is met de gemeentesecretaris een van de initiators van het gehele project.

Bestuur

Een wethouder met een eigen mening over het project.

Directie

De directeur interne zaken is binnen de algemene directie verantwoordelijk voor het e-government project en is tevens voorzitter van de stuurgroep e-government.

Middenmanagers/beleidsmedewerker

- Het hoofd belastingen, één van de pilotafdelingen van het midoffice project.
- Het bureauhoofd Heffingen en Vorderingen heeft voor de midoffice met zijn collega's producten geselecteerd waarvan hij dacht dat ze handig waren voor de burgers om via de midoffice ter beschikking te hebben.
- Een beleidsmedewerker die te maken heeft met uitvoeringen die met de midoffice mogelijk zijn.

3.2.3 Aanleiding voor het project

Het project is opgezet naar aanleiding van een analyse van de ambtelijke top dat Dordrecht zich op ICT gebied meer moest profileren. Op de Overheid.nl Monitor die de stand van zaken rondom de ontwikkeling van websites van o.a. gemeenten bij houdt, nam Dordrecht enkele jaren geleden een heel lage positie in (zie ook paragraaf 3.2.4 en 3.2.10). Met de komst van een nieuwe gemeentesecretaris, ontstond de ambitie om hier wat aan te doen en de dienstverlening naar de burger op dit gebied te verbeteren. Hij stelt dan ook:

- Toen we met dit project begonnen, stonden we nummer 423 op de ICT lijst van presterende gemeenten in Nederland. Een 100.000 plus gemeente onwaardig wat mij betreft. Dan gaat er iets fout. Los van ICT gericht op dienstverlening, was de interne infrastructuur binnen de organisatie ook een rotzooi. Hieruit formuleer je een urgentie voor innovatie. Het was heel erg een trigger vanuit mensen binnen de organisatie. Wij zeiden: we staan nummer 423 van de 478 gemeenten, en we moeten gewoon nummer 1 staan. Punt! Dat is goed gegaan. Dit was echt een successtory, we hebben ook veel faalstories gehad, die wil ik ook wel vertellen. Dit was echt een succes. Je zet een

¹⁰¹ Sociaal Geografisch Bureau [A. v.d. Linden en L. Mellema] (2003) *Elektronische dienstverlening Gemeente Dordrecht 2003*.

resultaat neer. Er was een probleem geformuleerd, het bestuur deelt het, in ieder geval formeel. Bescherming aan de top, je zet een aantal innovatoren neer, en die gaan het doen.

De directeur interne zaken laat een zelfde geluid horen:

- Met het e-government project 1, website en E-loket, was de voornaamste aanleiding dat we hier echt een achtergebleven gebied waren, we bungelden in de ranking ergens onderaan. Als grote gemeente kun je je dat met goed fatsoen niet permitteren. Toen is die aparte projectorganisatie opgetuigd, zijn er middelen voor beschikbaar gemaakt, zijn we begonnen met de website en het E-loket¹⁰² met als doel om in de top 10 te komen. Dat is uiteindelijk nummer 1 geworden. In eerste instantie is het dus begonnen vanuit die inhaalslag.

De wethouder daarentegen is een andere mening toegedaan:

- *Mijn beeld is nu nog steeds hetzelfde over het project als bij aanvang. Al die mooie scores zeggen mij niet zo veel. Als ik een hardlooptwedstrijdje win, heeft dat meer met mijn tegenstanders te maken dan met mij. Wat je nu ziet, is dat er een traject in gang wordt gezet, dat we niet met structurele beheerskosten van die hele aanpak worden geconfronteerd. Dat het nog steeds niet structureel gemaakt is, en er steeds weer om incidenteel geld gevraagd wordt, vind ik niet zo netjes. Waarom zouden we nummer 1 moeten staan? Als we nummer 2 staan, en het kost wat minder, ben ik ook tevreden.*

Desondanks is de nieuwe gemeentesecretaris in staat geweest het programma e-government op te starten. Een aantal (jongere) medewerkers binnen de organisatie, met als trekker de programma-manager, konden aansluiting vinden bij en invulling geven aan zijn ambitie Dordrecht op de kaart te zetten wat e-government betreft. De programma-manager verwoordt dit als volgt:

- Ik denk dat de gemeentesecretaris door het opzetten van een strategisch programma bestuurlijke vernieuwing met als een van de pijlers e-government de mogelijkheid verschaft op hoog bestuurlijk niveau te werken. Dat was een belangrijke factor. Daarnaast was er een concernstaf beleidsmedewerker die het allemaal erg zag zitten, dit heeft een belangrijke rol gespeeld om het bij het College goed te verkopen. Vanuit de organisatie, waaronder ikzelf, was er al ervaring op dit gebied, het anders omgaan met informatievoorziening.

Samenvattend kan vastgesteld worden dat met uitzondering van de wethouder door de anderen de positie op een ranking als belangrijke trigger voor het innovatieproject wordt gezien.¹⁰³ Verder wordt door de gemeentesecretaris en de programma-manager gewezen op het belang van bescherming aan de top en bestuurlijke inbedding¹⁰⁴.

3.2.4 Doelstelling, meten van resultaten en maatschappelijk effect

¹⁰² Zie klanttevredenheid in paragraaf 3.2.10.

¹⁰³ Zie “incentive structures” en “benchmarking” in paragraaf 2.4.1 en 2.3.6.

¹⁰⁴ Zie leiderschap in woord en daad in paragraaf 2.4.3.

Uit de interviews komt geen duidelijke doelstelling van het programma e-government naar voren. Twee medewerkers brengen dit treffend onder woorden:

- Filosofie en wat er achter zit, daar heb ik geen kaas van gegeten, en dat interesseert me eerlijk gezegd ook niet.
- ‘Alles wat digitaal kan, moet digitaal,’ dat is wat de gemeente zei. De formele doelstelling van midoffice zal wel ergens beschreven staan. Dat zou moeten zijn dat de dienstverlening naar de burger toe wordt verbeterd. Ik denk ook dat dit een van doelstellingen is. Maar ik zou niet durven noemen wat de doelstellingen precies waren toen het werd ingevoerd. Het effect wat de burger ervan heeft moet voorop staan.

Op de vraag of er gemeten wordt om inzicht te krijgen in het effect van de elektronische dienstverlening, antwoordt de programma-manager:

- Ja, door middel van klantonderzoeken, en we meten maandelijks middels een stadspanel de tevredenheid, gebruik en het potentiële gebruik van de elektronische dienstverlening.¹⁰⁵

De directeur interne zaken nuanceert dit beeld door te stellen:

- We hebben daar in die tijd hevige discussies over gevoerd, maar het lag politiek te gevoelig om daar harde output tegenover te stellen.¹⁰⁶ Heeft ook met een generatiekloof te maken, ook bijvoorbeeld binnen het College.

Wat betreft het maatschappelijke effect van het programma e-government, merkt de wethouder op:

- Er is voor mij een verwarring hier in het beeld van de burger als staatsburger en de burger als klant. Als we de burger als klant maar tevreden houden, dan zal het vertrouwen in de democratie zich wel herstellen. Over deze 1-op-1 relatie ben ik sceptisch. In mijn beeld, en daar zit ook mijn scepsis, zijn het allemaal hele technische stukken, meer op het niveau van de informatietechnologie, niet op het niveau van beleid geformuleerd hoe wij met klanten omgaan. *Wat had u dan liever gezien?* Meer een beeld van hoe onze dienstverlening eruit ziet, en wat dit dan inhoudt voor de techniek die erachter zit. Niet zo sterk “technology driven”. *Staat dit dan al niet in al die stukken op de site?* Ja, dat zal er ongetwijfeld in staan, maar het begint niet met een heldere visie. Het project leeft meer op het algemene niveau van de gemeente-secretaris en algemene directie dan dat het scherp gedeeld wordt. Dit project was een ambtelijke wens, het is niet gedreven door burgers behalve dan dat zij snelle afhandeling van hun brieven plezierig vinden en snel hun paspoort krijgen. De burger wordt hier als cliënt centraal gesteld in plaats van als burger gezien. *Hoe staat de Raad ten opzichte van dit project?* Die zal je glazig kijken als je vraagt wat het midoffice project is. Er wordt natuurlijk wel gevraagd om verbetering van de dienstverlening. Voor mij en de Raad is het belangrijker dat iemand die een aanvraag doet voor een

¹⁰⁵ Zie klanttevredenheid in paragraaf 3.2.10.

¹⁰⁶ Zie kanttekening 2 in paragraaf 2.3.6.

dakkapel binnen een dag weet of dat mag dan dat dit in zes weken gebeurt. En of dat nou digitaal gaat of niet, dat maakt mij niks uit.

De gemeentesecretaris stelt daar een ander beeld tegenover:

- Op termijn kunnen burgers tot bepaalde gegevens toegang krijgen, op dit moment is dat niet het geval. Verder krijgt de burger sneller en soms ook geautomatiseerd antwoord op vragen en aanvragen. Verder betere dienstverlening. Men kan veel meer dingen als paspoorten regelen vanaf de stoel, men hoeft minder in de rij staan. Hoewel ik moet zeggen dat de meest gebruikte toepassing van burgers nog altijd het digitaal een afspraak maken met een ambtenaar is.

Ook de directeur interne zaken en de programma-manager kijken positief aan tegen het maatschappelijk effect:

- Het verbeteren van de dienstverlening tegen lagere kosten.¹⁰⁷ Wat daar aan vast zit, is ook meer vertrouwen van de burgers in een functionerende overheid. Een beter gevoel bij de dienstverlening van de overheid in waardering naar diezelfde overheid door transparantie van dienstverlening.

Van een middenmanager zou de gemeente veel explicieter mogen zijn over welke waar de burger voor zijn geld krijgt:

- Wat wij doen, platweg gezegd, is de burger geld uit zijn zak kloppen. De burger krijgt een brief dat ze een paar honderd euro moeten overmaken naar de gemeente. Wat wij ermee doen, wat zij er voor terug krijgen, dat zeggen we niet, dat maken we zelf uit. Daar moet je tegenover stellen dat je product goed is, dat je adequaat reageert op vragen en klachten van burgers en je product waarmaken.

Een beleidsmedewerker vindt dat dit redelijk lukt:

- Ik heb laatst een interview gelezen met onze burgemeester Bandell, een erg rustige, beminnelijke man. Die zei dat Dordrechtaren van nature erg negatieve mensen zijn over hun stad. Die mensen moeten van hem leren trots te zijn op hun stad. En ik heb echt het gevoel dat er de afgelopen jaren hier in Dordrecht dingen gebeurd zijn waardoor mensen trotser worden op de stad. Het cijfer van tevredenheid is zeer sterk gestegen. En dat is ook te vertalen naar een compliment voor de manier waarop wij als ambtenarij bezig zijn, waar midoffice ook weer een bescheiden onderdeel van is. Naast meer winkels, parkeerplaatsen, enzovoort. De gemeentelijke organisatie draagt dat wel uit, en dat is zeker een oorzaak van de positieve waardering die we als stad nu krijgen.

Evaluatie

De gemeentesecretaris, de directeur interne zaken, de programma-manager en de beleidsmedewerker zijn positief gestemd. Als maatschappelijk effect wordt beoogd dat de digitale dienstverlening naar de burger toe verbetert. De midoffice stelt medewerkers in staat

¹⁰⁷ Zie “New Public Management” in paragraaf 2.3.6.

centraal te kunnen zien welke contacten de burger de afgelopen tijd met de gemeente heeft gehad. De dienstverlening gaat erop vooruit en de kosten zullen op langere termijn omlaag gaan. De wethouder en een middenmanager zijn minder positief. Zij plaatsen kanttekeningen bij de meerwaarde van elektronische dienstverlening voor het maatschappelijk effect.

3.2.5 De term ‘innovatie’

Hoe kijken de verschillende actoren aan tegen ‘innovatie’? Wat voor associaties heeft deze term voor hen?

De wethouder geeft aan de term ‘innovatie’ indien noodzakelijk strategisch te gebruiken; verder staat bij hem het bezuiningsperspectief centraal:

- Als er dan een subsidieregeling is bij InAxis, en die noemen het innovatie, dan noem ik het ook innovatie als je er geld voor kan krijgen. Dan is het een middel.¹⁰⁸ Mijn meest scherpe definitie van innoveren is ‘innoveren is bezuinigen’.¹⁰⁹ Eerst noemde je dat bezuinigen, later heroverwegen, later kerntakendiscussies voeren, nu innoveren.

De gemeentesecretaris benadrukt de noodzaak van een attitudeverandering:

- Naar Mark van Twist¹¹⁰: Innovatie is een goed idee wat in een netwerk wordt ingebracht en wat daar echt waardering ondervindt. Ik zou daar zelf ook nog toepassing aan willen toevoegen. En ook waardering van de actoren die er iets mee moeten gaan doen. Innoveren is een mentaliteit. Alleen als je zo werkt, werkt het echt, en komen de mensen ook wel bovendrijven. Voor mij is cultuurverandering een omslag, je moet er niet teveel over lullen, maar gewoon doen. Een soort socialisatie, qua houding. Daar ben ik vooral mee bezig als je het over innovatie hebt, een attitudeverandering. Innovatie is natuurlijk een ‘hoera-woord’.¹¹¹ Met innovatie zijn we echt bezig onze productieprocessen te veranderen. Wat dat betreft gaat het wel iets dieper dan vernieuwing. Het raakt even de kern van je werk aan.

De directeur interne zaken stelt kwaliteitsverbetering en efficiency centraal, en is bedachtzaam op de mogelijk cynische bijwerking van de term ‘innovatie’:

- Vernieuwing die zowel kwaliteitsverbetering als efficiency realiseert. Het hoeven van mij niet persé allemaal hele nieuwe dingen te zijn, maar kunnen het ook veranderingen op bepaalde werkwijzen zijn. Kwaliteit en efficiency horen daar ook bij. Ik heb het er met de gemeentesecretaris wel over gehad om de term ‘innovatieproject’ te vervangen, omdat het blijkbaar zoveel cynisme oproept. Maar we vonden toch dat het overdreven gevoeligheid was.

Volgens de programma-manager gaat het om een andere manier van werken:

¹⁰⁸ Zie ook paragraaf 3.5.5.

¹⁰⁹ Zie bezuinigen als stimulans en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2.

¹¹⁰ Zie ook Van Twist (1995).

¹¹¹ Voor hem heeft ‘hoera-woord’ een positieve associatie. Meestal is dat niet het geval (zie paragraaf 1.3).

- Als organisatie staan we voor een bepaalde taak. Deze manier waarop we die taak tot stand brengen zou anders en slimmer kunnen als je andere concepten toepast, bijvoorbeeld internettechnologie of door taken bij de klant te leggen. In ieder geval dezelfde taak beter of op een gelijke manier te leveren met een andere, goedkopere en slimmere manier van werken.

De middenmanagers geven geen definitie van ‘innovatie’, maar geven de volgende toelichting:

- Ik heb er geen echte definitie voor. De kern is voor mij voortdurend over de rand blijven gaan. Innovatie is een proces en geen product.
- Innovatie lijkt een toverwoord te worden. Ik kan er geen definitie van geven, en ik denk dat veel mensen daar moeite mee hebben. Ik vertaal het voor mezelf als vernieuwend, vindingrijkheid, andere denk- en werkwijze waardoor ook besparingen kunnen worden gerealiseerd, maar ook dingen vergemakkelijkt worden, zowel voor de uitvoerder als degene voor wie het gedaan wordt. Binnen mijn afdeling leeft het begrip niet sterk. Ik denk dat het meer leeft bij ICT mensen en leidinggevenden.

De beleidsmedewerker verbindt ‘innovatie’ ten slotte met:

- Het creëren van hulpmiddelen die werkprocessen kunnen verbeteren, overstijgend aan het eigen gezichtsveld en werkveld. Bezuinigen wordt tegenwoordig ook innoveren genoemd door sommige mensen. Niet door mij overigens.

Evaluatie

De actoren hebben duidelijk een verschillende kijk hebben op ‘innovatie’: Variërend van ‘innoveren is bezuinigen’ tot ‘vernieuwing die zowel kwaliteitsverbetering als efficiency realiseert’. Uit de interviews is trouwens niet gebleken dat ‘innovatie’ wordt ervaren als een negatief ‘hoera-woord’. Het biedt de verschillende actoren ruimte er een eigen invulling aan te geven en deze verschillende perspectieven op ‘innovatie’ verstoren het innovatieproces zelf niet.

3.2.6 Innovatieklimaat

Heerst er in de gemeente Dordrecht volgens de actoren een vruchtbaar innovatie-klimaat? De wethouder noemt een aantal randvoorwaarden waaraan volgens hem voldaan moet worden wil dienstverlening aan burgers kunnen opbloeien:

- Een goed innovatieklimaat is goede dienstverlening aan jouw burgers, bereik je de resultaten die je wilt bereiken. Deze moeten gedragen worden door de hele organisatie. De spanning voor de medewerkers moet niet te groot worden, soms even een time out nemen om de medewerkers op orde te laten komen. Het tempo soms verlagen, even terugschakelen.

De gemeentesecretaris ziet “benchmarks” en leercycli als belangrijke elementen voor een innovatiecultuur:

- Bij onze organisatie is innovatie wel een geaccepteerd gedachtegoed geworden. Een signaal hiervan is het prijzen winnen. De organisatie vindt dat leuk en daar gaan ze ook voor. De “benchmark” is hierin leuk. Dan presteer je goed, als het een goede “benchmark” is. En de beste zijn, is altijd leuk. De mensen die dat waarderen, dat zijn doorgaans de mensen waarmee je wat verder komt. Die trekken andere mensen weer verder mee.¹¹² Binnen elke organisatie moeten er wat mij betreft een aantal creatieve mensen met nieuwe ideeën en dingen bezig zijn. Zoals bijvoorbeeld de programma-manager, maar ook vooral zijn mensen eromheen. Hij is een enorm goede marketeer, maar hij heeft een hele creatieve groep mensen om zich heen. Zij verzinnen echt nieuwe dingen. Deze mensen moeten daarmee bezig zijn. In zo’n grote organisatie is dat belangrijk, dat mensen innoveren, leercycli doorgaan¹¹³, kennisnetwerken hebben. Wat het derde is, is dat er dan een cultuur gaat ontstaan waarin dat normaal is. Een cultuur van innoveren, leren. Innoveren is een mentaliteit. Alleen als je zo werkt, werkt het echt, en komen de mensen ook wel bovendrijven. Voor mij is cultuurverandering een omslag, je moet er niet teveel over lullen, maar gewoon doen. Een soort socialisatie, qua houding. Daar ben ik vooral mee bezig als je het over innovatie hebt, een attitudeverandering.

De programma-manager wijst op het belang van “bottom-up” innovatie:

- Je loopt bij de overheid te snel vast op bestaande structuren.¹¹⁴ Als jij met jouw goede idee bij je naast hogere komt, en die heeft er geen zin in, dan houdt het op. Ook al kun je tonnen bezuinigen. En waar moet je dan netwerken? Onze secretaris laat innovatie “bottom-up” gebeuren. Innovatie vindt vaak plaats op de werkvloer. Daar wil je met dezelfde of minder kosten meer realiseren. Dan moet je nadenken over slimme concepten. Die weten medewerkers vaak ook wel te benoemen. Als een medewerker echter hiermee naar zijn leidinggevende gaat, en die heeft andere prioriteiten of plannen, dan houdt het al snel op. Je kunt natuurlijk je baas passeren, maar dat wordt doorgaans niet zo gewaardeerd. Heel veel goede ideeën worden op deze manier juist in de kiem gesmoord.¹¹⁵

De middenmanagers wijzen op een aantal gevaren die een vruchtbaar innovatie-klimaat bedreigen:

- Als je binnen een organisatie een innovatie-idee op de agenda weet te krijgen, en daar financiën voor wilt, moet je dat op een bepaalde manier indienen, procedures volgen. Het werkt enorm stroperig en traag.¹¹⁶
- Waar er gemeenten zijn met innovaties, zijn het vaak de vakidioten. Vakidioten die hun werk goed willen doen. Die gaan gewoon aan de slag zonder dat de leiding dat weet. En als het leuk is, en het heeft kans van slagen, wordt de directie en het College een keer ingelicht. Dit gebeurt in veel gemeenten, niet alleen in Dordrecht.

¹¹² Zie “incentive structures” en “benchmarking” in paragraaf 2.4.1 en 2.3.6.

¹¹³ Zie paragraaf 2.2 over de rol van leerprocessen in een “Community of Practice”.

¹¹⁴ Zie paragraaf 2.4.1 over de rol van gedecentraliseerde en flexibele structuren.

¹¹⁵ Zie paragraaf 2.4.3 over het belang van “bottom-up” innovatie.

¹¹⁶ Zie paragraaf 2.4.1 over de rol van gedecentraliseerde en flexibele structuren.

- Als een afdeling bedenkt waarmee geld bespaard wordt, mag de afdeling dat niet opmaken. Sterker nog, het moet eerder oppassen dat dit geld het volgende jaar niet wordt gekort bij de afdeling. Innovatie wordt dan bedreigend.¹¹⁷
- De overheid is geen dienstverlener, slechts een pseudo-dienstverlener. De focus ligt op indekken. Ze hebben leren denken in bezwaren en uitzonde-ringen.¹¹⁸ De enige manier om daarmee om te gaan, is ze buiten de wereld te trekken. Naar externe symposia, zien hoe andere mensen het doen.¹¹⁹ En ze hun eigen gedrag spiegelen.¹²⁰ Volgend jaar gaan bij ons een aantal mensen van de afdeling naar Ikea. De schoolbanken in Ikea moet het van zijn dienst-verlening hebben. Binnen de gemeente gaan ze dan lachen als ik dat vertel. Dat is voor mij de bevestiging. Als men er lacherig over doet, is het goed.

Verder noemen de middenmanagers de volgende factoren die in Dordrecht een positieve bijdrage leveren aan het innovatieklimaat:

- Als je in de gemeente Dordrecht een goed plan hebt rond innovatie, gaan er geen deuren dicht. Als iemand in de laagste salarisschalen de gemeente-secretaris belt, krijg je wel een afspraak voor elkaar.
- Ik denk dat de meest innovatieve ideeën, de beste innovaties, tot stand komen door waar je in je werk tegenaan loopt. Ik denk niet dat een directeur een grote innovator kan zijn binnen een gemeente, het kan wel een grote aanjager zijn. Zij moeten de speelruimte geven.¹²¹ En dat is in Dordrecht absoluut het geval, onze gemeentesecretaris is hierin heel inspirerend en vooruitstrevend. Hij is ook van Dordrecht promotie. Als wij iets bedenken is hij de eerste die zegt daar de boer mee op te gaan. Zorgen dat andere gemeenten daar gebruik van (kunnen) maken.¹²² Hij drukt daarmee absoluut zijn stempel op hoe Dordrecht met innovatie bezig is, ook veel externer gericht. Als je als mens van verandering en vernieuwing houdt, is dit natuurlijk een walhalla Als je daar niet zo goed tegen kan, zijn mensen daar iets minder positief over.

De beleidsmedewerker wijst op het belang van draagvlak:

- Natuurlijk niet iedereen is elke dag met verbeteringen bezig. De mensen die gewoon bezwaarschriften afhandelen meestal niet. De laag daarboven zit toch meer te denken hoe processen verbeterd kunnen worden, zodat dingen sneller gaan. Niet iedereen hoeft hier mee bezig te zijn, al je maar kunt vertellen waarom je het doet. Je moet wel het draagvlak hebben om dingen anders te doen. Draagvlak creëer je door mensen erbij te betrekken.

¹¹⁷ In dat geval is er dus allesbehalve sprake van een “incentive structure” (paragraaf 2.4.1).

¹¹⁸ Zie paragraaf 2.3.1 over verantwoordelijkheid én verantwoording.

¹¹⁹ Hier is sprake van een externe prikkel (zie verder ook paragraaf 2.4.4).

¹²⁰ Zie het belang van individuele en collectieve reflectie in paragraaf 2.2.

¹²¹ Zie paragraaf 2.4.3 over het belang van ruimte voor innovatie.

¹²² Zie de rol van sponsor in paragraaf 3.2.8 en de overdracht naar andere gemeenten in paragraaf 3.2.9.

Evaluatie

Ruimte geven aan medewerkers, zodat innovatieve ideeën kunnen opbloeien en niet in de kiem gesmoord worden door vaststaande structuren, en de daarmee verbonden leerprocessen, zijn factoren die ook in paragraaf 2.2, 2.4.1 en 2.4.2 van de literatuur-studie zijn terug te vinden.

3.2.7 Succes- en faalfactoren

De Dordtse innovatoren geven op basis van hun ervaringen de volgende succes- en faalfactoren aan. Ze worden eerst zelf aan het woord gelaten, daarbij wordt in voetnoten verwezen naar de eerder gepresenteerde checklist, voordat hun uitspraken geëvalueerd worden door ze te relateren aan de in paragraaf 2.4 ontwikkelde kwadranten.

Succesfactoren

Wethouder:

- Goede koppeling tussen financiële administratie en projectadministratie.
- De spanning voor de medewerkers niet te groot laten worden, soms even een time out nemen om de medewerkers op orde te laten komen. Het tempo soms verlagen.
- Projecten goed afronden, niet als het voorgaande half afgelopen is met een nieuw beginnen.

Gemeentesecretaris:

- We beginnen bij de klanten, dienstverlening, burgers. Voor de legitimatie en omdat het makkelijker is gestandaardiseerd naar de klanten toe te werken.
- Succes heeft echter vele vaders en moeders, dus je zag dat steeds meer afdelingen enthousiast begonnen te raken, en deel wilden zijn aan dit project.

Programma-manager:

- Bevorderend: Ruimte, om het te laten zien en te exploiteren.¹²³ Niet alleen tijd en geld, maar bedenk het ook maar. Verantwoordelijkheid leggen. Het lijkt soms wel of een manager alleen mag bedenken en beslissen, en dat een medewerker alleen mag uitvoeren. Dat vind ik onzin. Er wordt zoveel moois bedacht, niet door mijzelf maar door medewerkers. Ik ben er trots op dat ik daar voor mag staan. Maar gun de ander die ruimte zijn ideeën te ontwikkelen. Maar niet bij voorbaat zeggen: dat is geen goed idee omdat ik het niet heb bedacht.¹²⁴
- Media benutten, goede PR. Veel media-aandacht, ook extern. Het valt op in de organisatie, mensen zijn trots erop, en het helpt criticasters de mond te snoeren. Want anders kun je niet zoveel jaren zo opvallen.¹²⁵

¹²³ Zie paragraaf 2.4.3 over het belang van ruimte voor innovatie.

¹²⁴ Zie paragraaf 2.4.3 over aandacht voor “bottom-up” innovatie.

¹²⁵ Hier gaat het op het eerste gezicht om een succesfactor die buiten de organisatie ligt (kwadrant IV):

Directeur interne zaken:

- Rond het e-government project was het belangrijk dat er een e-team was, een jonge honden team dat erg enthousiast was, veel ruimte kreeg om zaken te ontwikkelen en niet hoefde te bezinnen op hun bezigheden. Dan is er daarnaast steun van de top nodig, zogezegd een sponsor die ze weinig in de weg legt.¹²⁶ Als bijvoorbeeld het team op een afdeling vast of tegen een muur loopt, dat de top dan de back up verschaft, met de leidinggevendenden gaat praten waarom ze er problemen mee hebben, en zelf ook vaak voor het project op de zeepkist gaat staan.¹²⁷
- Daarnaast moet er op het juiste moment een omslagpunt worden gemaakt van het bezig zijn met het innovatieproject naar inbedding in de organisatie. Op een gegeven moment is het kunstje uitgewerkt, de verrassing is eraf, het wordt al een soort van onderdeel van de organisatie. Dan moet er gewerkt worden aan het vinden van een breed draagvlak bij dergelijke projecten, naar commitment.
- Verder is het naar uitvoerenden toe belangrijk dat je hen het beeld schetst van de grote lijn, daarin hun voordelen laten herkennen, en laat zien wat voor bijdrage zij hierin kunnen leveren. En in de landelijke competities scoren we ook goed. Dat draagt bij aan de spirit, en is daarmee ook een bevorderende factor van innovatie te noemen.¹²⁸

Middenmanagers:

- Project gedragen door de organisatie, niet een speeltje van één persoon, maar van meerdere personen, of de hele afdeling. Niet iets van een groepje maken, maar, dat hoeft niet in het begin, maar wel zo snel mogelijk zo breed mogelijk maken. Gedeelde smart wordt dan ook halve smart.
- Leiding moet ruimte verschaffen.¹²⁹
- Als mensen met ideeën komen, laat ze er maar mee stoeien. En ga ze niet met een turflijstje afrekenen of er iets uit komt.¹³⁰
- Bij lange trajecten veel tussentijdse updates, we zijn nu zover, we moeten nog dit en dit en dit doen. Op die manier op de hoogte houden is erg belangrijk.¹³¹
- Accepteren dat dingen soms in beginsel meer kosten van mensen, productie een bepaalde periode minder, mensen doen bij nieuwe werkwijzen vaak dingen dubbel, zoals bij digitale post alle post uitprinten. Laat mensen er eerst lekker mee werken!
- En als mensen met goede ideeën komen, belangrijke toepassingen vinden, geef ze ook de credits, en ga die niet zelf opstrijken. Degene op de werkvloer die het zelf gedaan heeft de eer geven.
- Mensen verantwoordelijkheden geven. Mensen die dat kunnen, pakken dat wel op. En niet afbranden als er iets mis gaat. Geef mensen ook de tijd en ruimte om verbeteringen te bedenken. Als ik alles voor ze bedenk, vinden ze het niet leuk. Als ze

maar een dergelijk extern proces kan natuurlijk ook als interne prikkel gebruikt worden (“incentive structure”, kwadrant I).

¹²⁶ Binnen de gemeente Dordrecht vervult de gemeentesecretaris deze rol.

¹²⁷ Zie leiderschap in woord en daad in paragraaf 2.4.3.

¹²⁸ Deze op het eerste gezicht externe succesfactor, kan natuurlijk ook als interne prikkel gebruikt worden (“incentive structure”, kwadrant I). Zie verder ook “incentive structures” en “benchmarking” in paragraaf 2.4.1 en 2.3.6.

¹²⁹ Zie paragraaf 2.4.3 over het belang van ruimte voor innovatie.

¹³⁰ Dit is een duidelijke waarschuwing tegen het gebruik van ‘Meten is weten’ als controle-instrument voor output, zie ook paragraaf 2.3.6.

¹³¹ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

het zelf bedenken wel. Als mensen zelf er bij betrokken worden, zien ze ook vaker de voordelen in van de innovatie.¹³²

Beleidsmedewerker:

- Meepraten als afdeling vanaf het begin over wat er gaat gebeuren. Zorg dat je met de betrokken afdeling “on speaking terms” blijft en til niet teveel zaken over de afdeling heen; in ieder geval bij de uitvoering, het besluit kan wel zonder instemming genomen worden.
- Financiële prikkel.¹³³

Faalfactoren

Wethouder:

- De vijver raakt ook niet even stil na de steen. Als het even rustig dreigt te worden, wordt er weer een steen in de vijver gegooid. Terwijl medewerkers dan denken, ‘ik was toch iemand die bezig moest zijn met verkeer’.

Gemeentesecretaris:

- Een moeilijkheid rond bijvoorbeeld zo’n midoffice is, dat het om best wel lastige technische processen gaat die je eigenlijk ook wel enigszins moet snappen om daar een goed beeld bij te hebben. Echter, binnen een College moet je het hele verhaal wel binnen een minuut vertellen omdat die aandacht snel verslapt.¹³⁴

Programma-manager:

- Belemmerend: Mentaliteit, een goede werkmentaliteit is bij ambtenaren soms ver te zoeken.

Directeur interne zaken:

- Als je heel vaak aan het College moet gaan uitleggen waar het project goed voor is, waar de efficiency zit.¹³⁵ Op een bepaald moment in Dordrecht hebben we het ingekleed als dat er dankzij het project veel bezuinigd kan worden. Toen waren ze wel enthousiast. Echter werd dat gelijk een voorwaarde om verder te gaan met het project. Dat nam voor een gedeelte de schwing weg.¹³⁶ Als organisatie moet je durven bestaande structuren te doorbreken, heilige huisjes ter discussie stellen, keuzes maken hierin.

Middenmanagers:

- Dat het de stempel innovatie krijgt als ‘project’. Innoveren moet er gewoon inzitten als mentaliteit, als houding. Er moet gewoon ruimte voor zijn. En er moet pas inkadering in de organisatie komen als de innovatie reeds getrechterd is, de ideeën zijn uitgefilterd en al deels zijn uitgevoerd, ook al mag dat nog niet officieel.¹³⁷

¹³² Zie het belang van “bottom-up” innovatie in paragraaf 2.4.3.

¹³³ Zie “incentive structures” in paragraaf 2.4.1.

¹³⁴ Zie managen van ideeën in paragraaf 2.4.3.

¹³⁵ Idem

¹³⁶ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2.

¹³⁷ In paragraaf 2.4.1 worden gedecentraliseerde en flexibele structuren als succesfactor genoemd. Deze uitspraak kan gezien worden als een pleidooi voor een gefaseerde aanpassing van de organisatie-

- Innovatie krijgt vaak doelstellingen mee als bezuinigen. In de praktijk gebeurt het natuurlijk dat innovaties zorgen voor kostenbesparing en zo op lange termijn, maar dat als doel stellen is dodelijk.¹³⁸ Innovaties mogen mislukken, bezuinigingen niet. De kern van een innovatie is dat het moet kunnen stranden.¹³⁹ Als anders de doelstelling niet wordt gehaald omdat er een ton moet worden bezuinigd, slaat de boel lam.
- Bij belastingen zijn veel boekjes geschreven over wat wel en niet mag. Daar staat de rand beschreven. Die zijn dodelijk voor innoveren. Mensen die volgens die boekjes handelen, worden met de dag geestelijk armer.
- Maak financiële mensen verantwoordelijk voor innovatie, en het komt niet tot stand. Een gemeente met een gemeentesecretaris die vroeger accountant was, heeft doorgaans een probleem op innovatiegebied. Dan heet het wel innovatie, maar er zal niks spectaculairs tussen zitten.
- Men kijkt vaak alleen naar grote projecten. Wat mij betreft moeten we de dertig kleine stapjes van de 100 grote stappen ook benoemen. Pak ze eruit en benoem ze. Motiverend voor de mensen die ermee bezig zijn. Kleine en snelle stapjes eruit lichten. Grote processen zijn vaak lastig, abstract.
- Als mensen iets willen verzieken, lukt dat wel. Dwang zonder goede uitleg werkt dus niet. Niet goed uitleggen waarom, werkt dus niet.¹⁴⁰

Beleidsmedewerker:

- Kom je aan werkplek en werkplaats, dat is natuurlijk van hele andere orde. Nu ga je niet alleen het werkproces veranderen. Bij een symposium in Haarlemmermeer waar ik onlangs ben geweest, bleek dat het grootste probleem van de medewerkers was waar hun bureau stond.¹⁴¹

Evaluatie

Als de door de Dordtse innovatoren genoemde succes- en faalfactoren vergeleken worden met de kwadranten uit paragraaf 2.4, dan valt op dat het merendeel in kwadrant III gesitueerd kan worden. Omgaan met interne processen wordt kennelijk van doorslaggevend belang geacht voor innovatie. Naast factoren uit dit kwadrant worden ook factoren met betrekking tot interne structuren uit kwadrant I genoemd: koppeling financiële administratie en projectadministratie, innovatieproject na verloop van tijd inbedden in de organisatie, plek bureau. Er is ook enige aandacht voor het omgaan met externe processen (kwadrant IV): media-aandacht¹⁴², beginnen bij de klant. Externe structuren (kwadrant II) hebben vooral de aandacht als het gaat om de rol van bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie.

structuur.

¹³⁸ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2.

¹³⁹ Zie paragraaf 2.2 en 2.4.3 over het belang van het toelaten van mislukkingen voor het tot stand komen van innovaties.

¹⁴⁰ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

¹⁴¹ In paragraaf 2.4.1 worden gedecentraliseerde en flexibele structuren genoemd als succesfactor. Dit is een duidelijke kanttekening: het aanbrengen van veranderingen in de organisatiestructuur en mensen een andere werkplek geven kan op hen bedreigend overkomen en daarmee de innovatie in gevaar brengen.

¹⁴² Gezien de interne implicaties, kan deze factor ook in kwadrant III geplaatst worden.

Geconstateerd kan worden dat de focus grotendeels intern georiënteerd is, met veel aandacht voor de medewerker als mens in het innovatieproces en zijn plaats in de organisatie. Hoewel het de gemeente Dordrecht volgens de direct betrokkenen is gelukt een succesvolle innovatie in te voeren, zou kunnen worden overwogen in de toekomst ook aandacht te besteden aan in- en externe structuren en externe processen om te vermijden dat bepaalde factoren uit een van deze krachtenvelden de huidige innovatie verstoren of een barrière gaan vormen voor nieuwe innovaties.

3.2.8 Publiek - Privaat: een wereld van verschil?

Aan de Dordtse innovatoren is ook gevraagd welke overeenkomsten en verschillen er volgens hen bestaan tussen hun project en vergelijkbare projecten in de private sector. Een aantal van hen, zoals de gemeentesecretaris, had daar een duidelijke mening over:

- De processen op zich zijn vergelijkbaar, maar de setting is anders. Verder is de prestatiemeting bij de publieke sector lastig omdat je niet praat in winst. Je zou de waardering van de maatschappij eigenlijk moeten kunnen meten.¹⁴³

En het middenmanagement merkt op:

- Als je kijkt naar innovaties, zie je met name bij de overheid dat men zoekt naar bezuinigingen, kostenreductie. In de private sector zoekt men rond innovatie meer naar nieuwe markten.¹⁴⁴
- Vanuit de burger komt geen druk van innovaties. De aanleiding is anders. Het gemopper op de overheid is vaak dat we traag zijn. Niet dat we niet innoveren. Wat de druk voor de burger om hiermee bezig te zijn anders maakt dan in de publieke sector, is ook dat men zo weinig kan. Je kan de belasting niet ergens anders doen.
- Bestuurders gaan er op afgerekend worden als het mis gaat. En worden niet altijd beloond als het goed gaat. Het scoort niet altijd op de politieke ladder.¹⁴⁵
- De burgers geven geen eenzijdig beeld af van wat zij willen. Een private onderneming zou, indien voor zijn klant dat zo geldt, proberen zijn product gedifferentieerd aan te bieden¹⁴⁶. De overheid denkt vaak echter: wij weten wel wat de burger wil, dus krijgen ze het zo.

Evaluatie

¹⁴³ Zie “outcome” in paragraaf 2.3.6.

¹⁴⁴ Zie paragraaf 2.3.3.

¹⁴⁵ Zie paragraaf 2.3.1.

¹⁴⁶ Zie paragraaf 2.3.3.

De Dordtse innovatoren noemen met name verschillen die in de literatuurstudie in paragraaf 2.3.1 en 2.3.3 ook vermeld worden:

- Prestatiemeting in de private sector zien ze als onproblematisch, terwijl dit in de publieke sector volgens hen veel moeilijker is.
- Bezuinigen versus het aanboren van nieuwe markten als aanleiding voor innovatie in respectievelijk de publieke en de private sector.
- Managers die innoveren in de private sector worden vaak beloond, terwijl bestuurders in de publieke sector met innovatie juist risico lopen.

3.2.9 Tevredenheid gebruikers

Burgers hebben niet direct met de innovatieve midoffice te maken. Dit verbindt de backoffice (waar de medewerkers producten en diensten voorbereiden) met de frontoffice (waar de burgers de producten en diensten geleverd krijgen).¹⁴⁷ Er kan dus niet direct aan burgers gevraagd worden wat ze van de doorgevoerde innovatie vinden. Om toch een idee te krijgen hoe Dordtse burgers de elektronische dienstverlening sinds de invoering van de midoffice ervaren, wordt verwezen naar de resultaten van het Dordtse klanttevredenheidsonderzoek op dit terrein uit 2003¹⁴⁸, het jaar waarin het midoffice project gestart is.

Ruim driekwart van de Dordtenaren (77%) is in 2003 bekend met www.dordrecht.nl, dit was 60% in 2002. Van de Dordtse bevolking heeft in 2003 43% de website wel eens bezocht, in 2002 was dit nog 35%.

De bekendheid met het E-loket is van 31% in 2002 gestegen naar 70% in 2003. Het gebruik was in 2002 7% en is in 2003 gestegen naar 18%. Verder is ook het aantal potentiële E-loket gebruikers toegenomen: in 2002 gaf 39% aan er in de toekomst gebruik van te willen maken, in 2003 was dit gestegen naar 46%.

Om echt inzicht te krijgen of er via de innovatieve midoffice ook daadwerkelijk betere diensten worden geleverd, is natuurlijk een groots opgezet empirisch klanttevredenheidsonderzoek noodzakelijk dat meer aspecten meet dan de bekendheid en het gebruik van www.dordrecht.nl en het Dordtse E-loket.

Ten slotte is nog vermeldenswaardig dat in december 2005 Dordrecht op de ranglijst van de Overheid.nl Monitor¹⁴⁹ gestegen is van plaats 6 naar plaats 2.¹⁵⁰ Wat dit betreft kan de gemeentesecretaris van Dordrecht tevreden zijn. Sinds zijn aantreden is Dordrecht uit de kelder met stip naar de nok van de ranking gestegen. Zijn

¹⁴⁷ Zie paragraaf 3.2.1.

¹⁴⁸ Sociaal Geografisch Bureau [A. v.d. Linden en L. Mellema] (2003) *Elektronische dienstverlening Gemeente Dordrecht 2003*.

¹⁴⁹ Zie paragraaf 3.2.3.

¹⁵⁰ Nieuwsbrief Advies Overheid .nl, jaargang 6, nummer 13, 14 december 2005.

e-government / midoffice - initiatief heeft wat dat betreft in ieder geval het gewenste resultaat gehad.

3.2.10 Overdracht naar andere gemeenten

Aan de Dordtse innovatoren is ook de vraag voorgelegd of ze vinden dat hun ervaringen met innovatie overdraagbaar zijn naar andere gemeenten.

De gemeentesecretaris is niet zo optimistisch. Hij ziet het volgende probleem:

- Waar je rond ICT toepassingen snel ruzie over krijgt, is wie het juiste systeem heeft. Dordrecht heeft de midoffice, anderen hebben dat niet en überhaupt niet zulke geavanceerde systemen, maar die gaan echt de strijd aan over wiens systeem het best functioneert.

Ook de programma-manager en een van de middenmanagers zijn sceptisch:

- Werkmentaliteit, samenwerken. Je moet enigszins met elkaar op één lijn zitten op dat vlak. Met verschillende snelheden werken is ook belemmerend. Wij zijn toch ver op dat vlak, en bij samenwerking, bijvoorbeeld met de Drechtsteden, kan niet iedereen aanhaken.
- Meestal zitten andere gemeenten niet te wachten op gemeenten die gaan vertellen hoe zij het moeten doen. Dat gebeurt alleen als ze een probleem hebben, dan moeten ze wel. Maar het gebeurt nauwelijks dat men bij een gemeente denkt: dat doen ze daar zo goed, dat wil ik ook! Dat is hoge uitzondering.

Evaluatie

Er waren niet veel Dordtse innovatoren die een uitspraak konden doen over de overdracht naar andere gemeenten. Zij die dat wel doen wijzen op verschillen tussen technische systemen. Verder lijkt het “not invented here” - syndroom de innovatie in gemeenten te belemmeren.¹⁵¹

¹⁵¹ Zie ‘managen van ideeën’ in paragraaf 2.4.3.

3.2.11 Ten slotte

Het is opvallend dat de meeste Dordtse innovatoren uitermate positief zijn over het verloop van hun innovatieproject. De wethouder en in mindere mate een middenmanager plaatsen weliswaar kritische kanttekeningen, maar zijn geen absolute tegenstanders. Verder valt op dat alle innovatoren de gemeentesecretaris noemen als de drijvende kracht achter het project. Hij vormt een harmonisch team met de programma-manager, weet zich gesteund door de directeur interne zaken en is met zijn leiderschapsstijl in staat medewerkers te motiveren en te beschermen tegen eventuele bestuurlijke tegenwerking. Hij vervult de “zwaard en schild” - functie met verve.¹⁵²

¹⁵² Zie paragraaf 2.4.3.

3.3 Samenwerking 3 R-gemeenten (Rheden, Renkum, Rozendaal) /

Pilot belastingen

3.3.1 Projectbeschrijving

Innovatieproject: Samenwerking 3 R-gemeenten / Pilot belastingen

Projectduur: van eind 2003 tot april 2005

*Inhoud project*¹⁵³:

De gemeenten Renkum, Rheden en Rozendaal willen proberen de kwetsbaarheid van hun ambtelijke organisaties te verkleinen, de kwaliteit van hun dienstverlening te verhogen en de kosten te verlagen door bundeling van ambtelijke kracht. De samenwerking tussen de drie gemeenten richt zich op het ontwikkelen van een gemeenschappelijk Shared Service Centrum (SSC). Er is gewerkt aan een samenwerkingsconvenant en een experimentele pilot uitgevoerd voor de taakvelden belastingen en ICT. Het experiment omvatte:

- het ontwikkelen van een samenwerkingsconvenant waarin algemene voorwaarden, vormen van samenwerking, werkwijze, financiële kaders en regels omtrent in- en uittreding geregeld worden;
- implementatieonderzoek en start implementatietraject voor de afdeling belastingen;
- implementatieonderzoek ICT dienst.

Doel:

Het doel van het project was het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening aan de burger, het verlagen van de kosten van de gemeentelijke dienstverlening en het verminderen van de kwetsbaarheid van de afzonderlijke gemeenten. Hierbij was het uitgangspunt dat het louter ging over samenwerking rond diensten, op bestuurlijk gebied zouden de gemeenten autonoom blijven functioneren. Beoogd resultaat was een SSC. Het project heeft de eindstreep echter nooit gehaald.

¹⁵³ www.inaxis.nl

Verantwoordelijkheid:

De verantwoordelijkheid voor dit project lag bij een stuurgroep van de gemeente-secretarissen uit de drie gemeenten. In deze stuurgroep hadden de directiesecretarissen van Rheden en Renkum ook zitting. Later zijn hier als toehoorders nog vertegenwoordigers van de ondernemingsraden van Rheden en Renkum toegevoegd. Onder leiding van deze stuurgroep waren verschillende specialistische werkgroepen aan het werk, onder andere voor belastingen en ICT.

De gemeentesecretarissen, met name die van Rheden, wilden graag een SSC opstarten om daarin alle financiële en administratieve processen van de gemeenten onder te brengen. Ze besloten om eerst een pilot-experiment belastingen uit te voeren om te kijken hoe dat ging en een nader onderzoek te laten doen door een adviesbureau. Hiermee zijn beide Colleges akkoord gegaan. Daarvoor was geld nodig, de subsidie van InAxis kon daarvoor gebruikt worden. Gedurende het opzetten van die pilot bleek dat er om tot een gezamenlijke belastingkantoor te komen de ICT op elkaar afgestemd moest worden. Beide gemeenten moesten dezelfde ICT infrastructuur hebben om alles met elkaar te laten communiceren. Dit zou zo'n grote investering zijn geweest, die alleen mogelijk is als er een heel SSC gebouwd wordt. Die keus moest daarom vervolgens plotseling al genomen worden voordat de pilot had plaatsgevonden. Daar is het College van Renkum toen niet in meegegaan en het innovatieproject is uiteindelijk stop gezet. De volgende passage uit het evaluatierapport Samenwerking

3 R-gemeenten Renkum, Rheden en Rozendaal dat de gemeente Rheden op 6 februari 2006 heeft aangeboden aan de voorzitter commissie Innovatie Openbaar Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in dit verband veelzeggend:

‘(...) Het experiment is gestopt als gevolg van besluitvorming door het College van burgemeester en wethouders van Renkum (...) Het experiment is niet ‘mislukt’. Wel is het ‘niet doorgaan’ ervaren als een professionele mislukking.’ (pag. 9)

Verder wordt er geciteerd uit de brief d.d. 29 maart 2005 (pag. 4) van het Renkums College aan de Raad (bijlage 2) waarin als argumentatie wordt genoemd dat:

- ‘1. Er sprake is van een te lange terugverdientijd, waardoor de opbrengsten van de samenwerking in relatie tot de financiële risico's mager zouden zijn.
2. Het erg moeilijk zou zijn om in een later stadium nog uit het samenwerkingsverband te stappen.
3. De mogelijkheid bestaat de regie te veel te verliezen wanneer het SSC wordt opgericht, wat een verhindering van de bestuurskracht zou betekenen.’

Ten slotte vraagt de gemeente Rheden zich af welke lessen hieruit getrokken kunnen worden:

‘Er is niet overwogen het proces te versnellen of te vertragen. Men ging er van uit dat de argumenten inhoudelijk goed waren en dat de besparingscijfers voor zich spraken.¹⁵⁴ Het is wellicht het overwegen waard om dit type projecten aan het begin van een raadsperiode te plannen.¹⁵⁵ Het zou ook goed zijn als de Colleges een principe-besluit zouden nemen waarna de zaak ambtelijk voorbereid zou worden.¹⁵⁶

In dat kader zou een helder mandaat gegeven moeten worden. Dit idee is echter realiter niet te verwezenlijken. De vraag is gerezen of de hogere overheid invloed zou kunnen uitoefenen? Wellicht door aan subsidieverlening een succesvoorwaarde te verbinden (geen succes, terugstorten).¹⁵⁷ Dit biedt naar alle waarschijnlijkheid echter geen soelaas. Er zou wel een nader te bepalen rol gespeeld kunnen worden ter verkrijging van bestuurlijk draagvlak. (...)’ (pag. 12)

Tot zover deze bestuurlijke bespiegelingen. In paragraaf 3.3.3 t/m 3.3.11 komen de direct betrokkenen op locatie zelf aan het woord.

Dataverzameling: Er zijn interviews afgenomen met een aantal sleutelinformanten die direct bij het project betrokken zijn geweest (zie verder paragraaf 3.3.2).

3.3.2 3 R-Innovatoren aan het woord¹⁵⁸

Respondenten Rheden

Ambtelijke top

De gemeentesecretaris is met zijn collega van de gemeente Renkum de trekker van het innovatieproject en lid van de stuurgroep die het projectteam aanstuurt. Staat bekend als dé innovator van de gemeente Rheden, die zorgt dat de organisatie in beweging blijft.

Projectteam

Directiesecretaris, behalve lid van het projectteam ook lid van de stuurgroep, ambtelijk specialist op het gebied van SSC.

Bestuur

De burgemeester is binnen het College verantwoordelijk voor samenwerkingsverbanden en intergemeentelijke samenwerking. Slechts betrokken bij het project

¹⁵⁴ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2.

¹⁵⁵ In paragraaf 2.4.4 wordt in gegaan op het belang van timing als externe procesfactor. Uit deze opmerking blijkt dat timing ook binnen de organisatie van belang kan zijn.

¹⁵⁶ Zie managen van ideeën in paragraaf 2.4.3 voor het belang van bestuurlijk draagvlak.

¹⁵⁷ Zie inspelen op externe structuren in paragraaf 2.4.2.

¹⁵⁸ Roozendaal is een dermate kleine gemeente (1500 inwoners) dat deze slechts aanhaakte bij Rheden en Renkum. Hun belastingaanslagen worden bijvoorbeeld al door Rheden gedaan. Er was behalve de gemeentesecretaris die zitting had in de stuurgroep niemand betrokken vanuit de interne organisatie van Roozendaal. Het was dan ook niet mogelijk van Roozendaal een multi-actor perspectief te schetsen.

in de eindfase omdat ze pas sinds begin 2004 burgemeester is.

Middenmanagers

- Afdelingsmanager belastingen: Leidinggevende van de pilot-afdeling belastingen en lid van de werkgroep belastingen.
- Hoofd ICT: Heeft zitting in de werkgroep. ICT met een beleidsmedewerker ICT van de gemeente Renkum en een collega van de afdeling belastingen om de ICT aspecten te bestuderen die nodig waren om een SSC op het gebied van belastingen te realiseren.

Medewerkers

- Lid van de OR en als waarnemer OR in de stuurgroep.
- Medewerker belastingen: inhoudsdeskundige en beleidsmedewerker WOZ.

Respondenten Renkum

Ambtelijke top

Gemeentesecretaris: Lid van de stuurgroep die het projectteam aanstuurt. Trekker van het innovatieproject in samenwerking met de gemeentesecretaris van Rheden.

Projectteam

- Directiesecretaris: Lid stuurgroep (voorbereiden, faciliteren, verslaglegging). Verder klankbord voor collega's met vragen.
- Hoofd afdeling Publiekszaken (waaronder belastingen). Later benoemd tot project-Leider. Tijdens het project vertrokken bij de gemeente Renkum.

Bestuur

De burgemeester is verantwoordelijk voor intergemeentelijke samenwerking.

Middenmanager

Hoofd ICT: Zijdelings betrokken bij het project. Eén van zijn medewerkers zat in de ICT werkgroep. Van hem kreeg hij ad hoc informatie over het project, verder werd hij ook geïnformeerd via het managementoverleg.

Beleidsmedewerker

Medewerker van de werkgroep belastingen

3.3.3 Aanleiding voor het project

Alle drie de gemeenten liggen in de buurt van Arnhem. Ongeveer acht jaar geleden ging Arnhem in het kader van een gemeentelijke herindeling op zoek naar kleinere gemeenten uit de omgeving. De gemeentesecretaris van Renkum merkt in dit verband op:

- Er was al samenwerking tussen gemeenten rond Arnhem. Dit was geïnitieerd vanuit onderzoek naar herindeling om te voorkomen door Arnhem opgeslokt te worden. Waarom met z'n drieën de collectieve doelen niet bereiken? De financiële middelen werden minder.

Om een gemeentelijke herindeling te voorkomen en uit financiële overwegingen ontstond er intensiever contact tussen de 3 R-gemeenten. Daarnaast beseften de gemeenten dat ze als organisatie door hun beperkte grootte kwetsbaar waren, ook wat betreft de specialistische uitvoerende taken. De pilot belastingen is voortgekomen uit de contacten die er geweest zijn ten tijde van de ‘annexatie’-dreiging door Arnhem en vanuit de overweging de kwetsbaarheid van de gemeenten te verkleinen. Bovendien bleek uit landelijke onderzoeken dat gemeenten met de grootte van ongeveer 80.000 inwoners het meest efficiënt functioneren. Gedrieën zijn zij ongeveer van deze grootte. Het initiatief hierbij lag voornamelijk bij de gemeentesecretarissen die ook de stuurgroep vormden.

De burgemeester van Renkum vat de aanleiding voor het 3 R-project als volgt samen:

- Het College had een initiërende rol bij het opzetten van 3 R-project. Samenwerkingsverband vanuit negatieve insteek, namelijk herindeling-dreiging. Toen hebben we gezegd dat we niet wilden herindelen, maar samenwerken. We hebben geprobeerd een kans te maken van de bedreiging. De gemeentesecretarissen zijn altijd degene geweest die het project trokken, het geloof erin hadden, het voordeel erin zagen. De Colleges zijn er altijd wel wat sceptisch in geweest, ook het vorige.

Behalve samenwerking om een dreigende gemeentelijk herindeling bij Arnhem tegen te gaan, en efficiency en financiële als overwegingen die de belangrijkste aanleiding vormden voor het innovatieproject, speelde ook de gemeentesecretaris van Rheden een belangrijke rol. Hij hield de ontwikkelingen in gemeenteland in de gaten en had in een tijdschrift gelezen over een SSC en de daaraan verbonden voordelen. Daar is hij vervolgens mee aan de slag gegaan.

3.3.4 Doelstelling, meten van resultaten en maatschappelijk effect

Rheden

De burgemeester spreekt in algemene bewoordingen over de doelstelling, het meten van resultaten en het maatschappelijk effect van het innovatieproject. Het gaat haar er vooral om dat de burger als klant centraal staat. Haar gemeente houdt klanttevredenheidsonderzoeken om de kwaliteit van de dienstverlening te meten. De midden-managers zijn concreter in hun uitspraken. Zo laat de afdelingsmanager belastingen weten dat het er om ging een efficiency-slag te maken:

- Samenwerken om kosten te drukken en kwetsbaarheid wegnemen met als doel op den duur een gezamenlijk administratief kantoor van de 3 R-gemeenten op te zetten.

Het hoofd ICT laat weten van het begin af aan zijn twijfels te hebben gehad bij de kans van slagen:

- In 2003 hebben de gemeenten bij elkaar gezeten, het complete management. Toen werd er gezegd, in 2004 gaan we een SSC beginnen, met als eindresultaat start 1 januari 2005. Onmogelijk missie, dacht ik toen al. Zonder goed projectplan, zonder goed inzicht in wat voor voeten dat nou in de aarde heeft.

Ook de medewerker belastingen wijst op het ontbreken van een projectopdracht:

- Dat vond ik niet prettig. Het gebied was zo blanco. Vragen als ‘wat wil je met personeel, met bezetting, binnen het gebouw of ergens anders’, daar had meer duidelijkheid over geweest moeten zijn. Ik denk dat het verstandiger was geweest eerst een heldere projectopdracht neer te leggen. Dan waren we daarmee verder gegaan. Het gevaar dat je nu loopt, is dat je met een uitgewerkt stuk komt, bij het projectteam op tafel legt, en dat die zegt ‘maar dat willen we helemaal niet’. Dan is er veel moeite in gestopt en dan kun je opnieuw beginnen. Dat gevaar is gedeeltelijk ondervangen door tussen-tijdse terugkoppeling, is dit wat jullie willen, maar dan moet je de hele tijd weer pas op de plaats maken.

De burgemeester, de gemeentesecretaris, de directiesecretaris, de afdelingsmanager belastingen en het OR-lid benadrukken allen dat de bedoeling was dat het innovatieproject op de bedrijfsvoering gericht was. Burgers wisten weinig van het project en hebben waarschijnlijk niet beseft wat precies de bedoeling was. Zo stelt de gemeentesecretaris in Rheden:

- Burgers zelf zijn helemaal niet betrokken bij dit project. Die zouden er ook uiteindelijk nauwelijks iets van merken, het ging niet om een proces dat directe invloed had op de woon- of leefomgeving van burgers. Hoogstens dat het een positief effect zou hebben op hun belastingaanslag.

Maatschappelijk effect had moeten zijn dat op termijn de kosten lager zouden worden door efficiëntere werkwijze. De gemeentesecretaris benadrukt ten slotte dat er eerst geïnvesteerd moet worden voordat een gemeente kan oogsten:

- Je moet soms een spiering uitgooien om een kabeljauw te vangen. Dat geldt hier ook. Je moet eerst investeren om het later terug te kunnen verdienen.

Renkum

De burgemeester stelt:

- Het uitgangspunt van het project was: Wat voor betere producten tegen een lagere prijs zouden we kunnen leveren als we dat in goede samenwerking zouden doen?

Bewust gekozen voor de backoffice, want dat maakt niet uit of je het linksom of rechtsom organiseert.

De gemeentesecretaris en de directiesecretaris noemen naast het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening en kostenbesparing ook het verkleinen van de kwetsbaarheid van de drie gemeenten als doelstelling.

Verder benadrukken de meeste respondenten dat burgers voordelen moesten kunnen zien van de samenwerking. De burgers moesten merken dat de dienstverlening omhoog ging tegen lagere kosten. De OZB kan bijvoorbeeld omlaag als de gemeente minder geld kwijt is aan de diensten.¹⁵⁹

De gewenste output was volgens de gemeentesecretaris een Shared Service Centrum. Het hoofd ICT is kritisch over de manier waarop dat bereikt moest worden. Volgens hem is er te snel gehandeld en was een geleidelijke aanpak met meer aandacht voor draagvlak beter geweest:

- In het begin was de doelstelling van 3 R om de mogelijkheden te onderzoeken van een samenwerking met de 3 R-gemeenten op belastinggebied. Op een bepaald moment werd dat SSC. Dat had denk ik iets geleidelijker moeten gebeuren, dat ging met vrij grote sprongen. Er zijn verschillende varianten mogelijk, ik heb me wel afgevraagd waarom er gelijk voor de meest intensieve variant is gekozen. Voor mij was die sprong onverwacht. Dat werd in het MT ook gebracht als ‘dit gaan we doen’. Achteraf bleek daar bij het College geen draagvlak voor. Ik heb zelf ook de indruk dat er geen draagvlak was bij de OR. Ik heb het gevoel, het beeld dat het niet goed is aangepakt.

De projectleider en voormalig hoofd van de afdeling Publiekszaken wijst er op dat een onheldere doelstelling het project parten heeft gespeeld:

- Aan de ene kant wilden we de kosten terugdringen, de andere kant was het in de goede volgorde doen, maar ook een “quick win” behalen¹⁶⁰. Belastingen moet de snelle winst zijn, maar dat gaat niet lukken als je automatisering erbij betreft. Dan kom je in een spagaat te zitten, en dat lukte niet. Daar ben ik niet meer uitgekomen. Toen heeft vervolgens Deloitte een onderzoek gedaan dat dit onderstreept. Je doelstelling moet helder zijn. Of je gaat voor de “quick win”, of je gaat voor de grote lijn.

Evaluatie

Bij beide gemeenten wordt als doelstelling van het innovatieproject naast de verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening, efficiency en lagere kosten ook de noodzaak van samenwerking genoemd om de individuele kwetsbaarheid van kleine gemeenten te verminderen. Als oorzaak voor het problematische verloop van het project wordt in Rheden

¹⁵⁹ Een indirecte vorm van output (paragraaf 2.3.6).

¹⁶⁰ Zie paragraaf 2.4.3 over het zichtbaar maken van resultaten.

door het hoofd ICT en de medewerker belastingen het ontbreken van een projectplan/-opdracht genoemd, in Renkum wijzen het hoofd ICT en de projectleider en voormalig hoofd van de afdeling Publiekszaken in dit verband respectievelijk op het ontbreken van een geleidelijke aanpak¹⁶¹ met meer aandacht voor draagvlak en een onheldere doelstelling. In paragraaf 3.3.11 zal nog verder worden ingegaan op door de respondenten genoemde oorzaken voor het stranden van het innovatieproject.

3.3.5 De term ‘innovatie’

Rheden

Door alle respondenten wordt innovatie als verandering of vernieuwing gezien. De burgemeester benadrukt dat er bij een proces van permanente verandering sprake is van een dubbele betekenis, de verandering zelf en het proces:

- Als ik intuïtief reageer, zou ik zeggen dat het een proces is van permanente verandering. In de dubbele betekenis van het woord, het is verandering, maar het proces zelf verandert ook permanent. Verandering in het kwadraat zagezegd. (...) Het anders denken, durven denken, willen denken¹⁶², en daar met anderen over kunnen communiceren¹⁶³, begrip kweken.

De afdelingsmanager belastingen merkt op dat samenwerken op zich niet vernieuwend is, volgens hem moeten de processen anders worden aangepakt. Verder valt hem een verschil op tussen medewerkers en directie:

- Collega's, vooral medewerkers, denken meer in automatisering volgens mij. Meer of snellere PC's en dergelijke. Directie denkt meer in dienstverlening, hoe kun je de burger beter van dienst zijn. Ook daar komt vaak technologie bij kijken.

De gemeentesecretaris legt de nadruk op anders handelen¹⁶⁴ en plaatst een kant-tekening bij de term ‘innovatie’:

- Het anders doen dan je gewend bent te doen. In dit geval het doorbreken van de gemeentegrens als beperking voor de bedrijfsvoering. Iedere tijd heeft zo zijn eigen trends, dat wordt een hype en iedereen gaat daarin mee.¹⁶⁵ Nu heet dat innovatie, daarvoor bestuurlijke vernieuwing, maar in het feite is het toch een beetje oude wijn in

¹⁶¹ Zie creëren van tijd in paragraaf 2.4.3.

¹⁶² Zie ook innovatie als leerproces over het doorbreken van bestaande patronen in paragraaf 2.4.3 en “double loop & triple loop” - leren en model 2 gedrag in paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3.4.

¹⁶³ Zie Communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

¹⁶⁴ Zie ook paragraaf 2.2 waarin (reflectie op) het handelen van actoren een centrale rol speelt.

¹⁶⁵ Door de term ‘innovatie’ kritisch te benoemen als een hype, beschouwt hij ‘innovatie’ in feite als een ‘mode-kreet’, zie ook paragraaf 1.3.

nieuwe zakken. Als je innovatie als vernieuwing ziet, ben je er als organisatie met ambitie altijd mee bezig.

Het OR-lid wijst er op dat afhankelijk van de functie die medewerkers vervullen innovatie bedreigend kan zijn (voor medewerkers op de werkvloer) of positief ervaren wordt (door hogere functies):

- Als OR hebben we bijvoorbeeld ook te maken met de plantsoendienst, die zullen bij innovatie dat eerder als bedreigend zien, die betrekken dat op hun werk. Maar men ziet dat doorgaans als vernieuwing veelal gerelateerd in automatisering. Hoe hoger in de organisatie, dan merk je wel dat men innovatie positiever benadert.

Het OR-lid merkt ook nog op dat innovatie meer is dan alleen ICT en verbetering van administratieve processen. Het gaat uiteindelijk om de dienstverlening aan de burger:

- Innovatie is in deze organisatie niet een moeilijk woord waarvan men vraagt wat dat betekent. Men heeft er een beeld bij van vernieuwing. Ik denk zelf dat je ook innovatief kan zijn in de gedachten met de burger, terwijl het hier vaak wordt geassocieerd met ICT en verbetering van administratieve processen.

De vraag of het project echt innovatief was, wordt door de burgemeester, de gemeentesecretaris en de directiesecretaris volmondig met ja beantwoord. Zij vinden dat de doelstelling van het project innovatief was, omdat het vernieuwend was voor de organisatie om bepaalde taken te bundelen met een andere gemeente. Het was de bedoeling op die manier deskundigheid in huis te halen en efficiency-winst te boeken. De directiesecretaris vat het als volgt samen:

- Zeker in gemeenteland is het maar op beperkte schaal vertoond. Het opstarten van een structuur los van de bestaande organisatiestructuur om bepaalde werkzaamheden uit te voeren. Dat vind ik innovatief.

Het hoofd ICT is iets genuanceerder over het vernieuwende karakter vanuit ICT perspectief beschouwd:

- Dat is maar net hoe je innovatie ziet. Vanuit mijn positie vond ik het geen innovatieproject. Er moest niet iets nieuws bedacht worden om dit te laten werken, dat kon met bestaande middelen gewoon gebeuren. Organisatiebreed vond ik het wel innovatief, dat had wel elementen in zich waarvoor een andere oplossing bedacht moet worden, bestuurlijke componenten, bedrijfsvoering. Maar ICT gezien, niets spannends aan.

Ten slotte volgt nog een kritisch geluid vanaf de werkvloer (de medewerker belastingen):

- Over het algemeen vind ik dat veranderingen weinig opleveren. Er wordt veel overhoop gehaald, en als je na een jaar kijkt, denk je wel 'is dit het?'. Deze zie ik niet als innovatie. Zo wordt het wel gepresenteerd. Bijvoorbeeld van sectorhoofdenmodel naar directiemodel. Op managementniveau zal het wel innovatie zijn, op uitvoerend

niveau wordt dat niet zo gezien. Natuurlijk wordt iedereen geacht meer eigen verantwoordelijkheid te hebben, maar mensen pakken dat toch niet op, dat moet je echt heel erg stimuleren.

Renkum

Vernieuwen en verbeteren zijn de trefwoorden die de respondenten in Renkum gebruiken om 'innovatie' te karakteriseren.

De gemeentesecretaris benadrukt dat het er daarbij om gaat de gebaande paden te verlaten:

- Innovatie is vernieuwing van werkprocessen of aanpak van een aantal zaken. Niet alleen door ander plaatje erop te plakken, uit een boekje, maar ook zoeken naar oplossingen buiten het plaatje. Innovatie moet een denkproces zijn.¹⁶⁶

Het hoofd ICT wijst naast dit aspect ook op het belang van het zichtbaar maken van een verbetering¹⁶⁷:

- Verbetering van processen waarbij je vrij onorthodoxe ideeën als uitgangspunt gebruikt. Dat is mijns inziens echt innovatie. Het moet iets verbeteren en je moet het kunnen zien. Beeld van veel collega's is dat iets verbetert. De nadruk ligt bij veel mensen minder op de originaliteit dan bij mij. Elke verbetering is innovatie. De hoger opgeleide lagen verstaan denk ik hetzelfde als ik onder innovatie.

De directiesecretaris is van mening dat er door BZK een subsidie is verstrekt en het feit dat het project 'innovatief' genoemd wordt, er voor zorgen dat het meer belangstelling trekt:

- Ook de subsidie van BZK en dat het een innovatieproject was, zorgt voor meer aandacht van de medewerkers.

De burgemeester plaatst kanttekeningen bij het vermeende vernieuwende karakter van activiteiten die onder het mom van innovatie worden uitgevoerd en waarschuwt dat de aandacht voor innovatie niet mag betekenen dat de burger als klant uit het oog verloren wordt:

- Heel veel mensen zijn hetzelfde wiel aan het uitvinden onder het mom van innovatie. Innovatie op bestuurlijk gebied is allemaal mooi en aardig, maar in mijn ogen wordt veel te weinig nagedacht 'wat wil die klant nou?'. Die klant is de burger. Die wil zo weinig mogelijk belasting betalen en een zo goed mogelijk leefklimaat. (...) Innovatie is innovatie als het product, de output, meetbare effecten heeft.¹⁶⁸

Het hoofd ICT wijst er ten slotte op dat het volgens hem niet om echte innovatie gaat, maar meer om een efficiency-project:

- Ik vind het geen echte innovatie. SSC voor een bepaald product is al eerder bedacht en toegepast. Een andere term voor dit project zou voor mij efficiency-project zijn in de

¹⁶⁶ Zie ook innovatie als leerproces over het doorbreken van bestaande patronen in paragraaf 2.4.3 en "double loop & triple loop" - leren en model 2 gedrag in paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3.4.

¹⁶⁷ Zie paragraaf 2.4.3 over het zichtbaar maken van resultaten.

¹⁶⁸ Zie paragraaf 2.3.6.

breedste zin van het woord, vroeger zou het samenwerkingsproject genoemd zijn. Een innovatieproject zou vroeger kwaliteitsslag zijn genoemd.

Evaluatie

In beide gemeenten wordt ‘innovatie’ door veel actoren in verband gebracht met dynamiek: verandering, vernieuwing en verbetering zijn termen die vaak genoemd worden. Een aantal van hen plaatst wel een kritische kanttekening. Het gaat hierbij om de afdelingsmanager belastingen (samenwerking op zich is niet innovatief, processen moeten anders worden aangepakt), een medewerker belastingen (veel veranderingen halen van alles overhoop maar op uitvoerend niveau worden zij niet als innovaties ervaren), de gemeentesecretaris (waarschuwing tegen hype) en het OR-lid (innovatie is meer dan alleen ICT en verbetering administratieve processen, innovatie kan bedreigend zijn voor mensen op de werkvloer) en het hoofd ICT (het project is vanuit ICT-perspectief niet innovatief) in Rheden, en het hoofd ICT (het is meer een efficiency-project) en de burgemeester van Renkum (hetzelfde wiel uitvinden onder het mom van innovatie).

3.3.6 Innovatieklimaat

Wat kan volgens direct betrokkenen bij het 3 R-project een bijdrage leveren aan een vruchtbaar innovatieklimaat?

Rheden

De burgemeester is er van overtuigd dat haar medewerkers met het bestuur willen meedenken, dat ze innovatie niet als een bedreiging, maar als een uitdaging zien. Rugdekking, het toelaten van fouten en ruimte geven aan afdelingsoverstijgende experimenten¹⁶⁹ zijn daarbij van groot belang:

- In de eerste plaats hebben we hier een directieteam zitten dat mensen verantwoordelijkheid en vrijheid gunt. En zij kunnen dat alleen als ze daaruit rugdekking van het College hebben. Ik roep altijd, fouten maken mag. En als je mensen dat laat weten, dat ze met ideeën kunnen komen, dat je dat niet gelijk afschiet, dat ze de ruimte krijgen om in experimenten te denken, dat ze daar afdelingsoverstijgend over mogen en kunnen praten, dat ze daar tijd in mogen steken.¹⁷⁰

Dit leidt volgens haar vervolgens tot een voedingsbodem voor innovatie:

¹⁶⁹ Zie “incentive structures” in paragraaf 2.4.1 en innovatie als leerproces, leiderschap in woord en daad en het creëren van ruimte in paragraaf 2.4.3.

¹⁷⁰ Voor de relatie tussen fouten maken en leren zie paragraaf 2.2; zie verder ook “incentive structures” in paragraaf 2.4.1 en innovatie als leerproces in paragraaf 2.4.3.

- Dan blijkt hier toch een voedingsbodem aanwezig te zijn, waar uiterst groeizaam mee gewerkt kan worden. (...) Als ik een idee heb, kan ik er mee komen. Als ik een probleem heb, kan ik dat bespreekbaar maken. En die open cultuur, het is een mode-woord, is een hele goede voedingsbodem. Er is wel hiërarchie in besluitvorming, dat gebeurt ook niet ambtelijk, maar bestuurlijk. Maar de openheid, de belangstelling vanuit het bestuur, en vanuit de ambtenarij voor het politiek-bestuurlijke proces is minstens zo belangrijk.

De gemeentesecretaris ziet een gemeente als een organisme¹⁷¹, en wijst op de relatie tussen de organisatie en de omgeving¹⁷²:

- Wij zijn als organisatie altijd met dit soort dingen bezig, dat staat ook in onze visie van de organisatie, dat we vernieuwend zijn, dat we voortdurend ons aanpassen aan nieuwe eisen en verlangens van de omgeving. (...) Onze ambitie richt zich op vernieuwing, klanttevredenheid, klantgericht werken, efficiënt werken (...) We noemen onze organisatie ook wel een organisch geheel, dat wil zeggen voortdurend aan verandering onderhevig, zich ontwikkelend. Er komen dingen bij en er gaan dingen weg, als bij een levend orgaan. Er komen mensen bij en er gaan mensen weg.

Als hij een mogelijkheid tot verbetering ziet, dan probeert de afdelingsmanager belastingen zijn medewerkers te stimuleren om gezamenlijk aan de slag te gaan. Daarbij is het van belang dat zij de noodzaak tot verandering zien (schaarste, concurrentie tussen gemeenten):

- Als ik verbeteringen zie, mogelijk vernieuwingen, dan probeer ik de mensen enthousiast te maken, een gezamenlijk project er van maken. Mijn ervaring is dat als alleen ik de voordelen zie, en de mensen niet, dat het niet werkt. De mensen hier denken er wel over na, zeker ook over verbeteringen door automatisering (...). Tegenargumenten van mensen voor verbeteringen zijn vaak: 'het gaat nu toch goed, waarom anders doen, we hebben toch geen klachten.' (...) Er moet een reden zijn voor mensen om aan andere oplossingen te denken. Vaak is schaarste een reden. Als je minder geld hebt, wordt het noodzaak.¹⁷³ Wat gemeenten kan prikkelen, is ook wel concurrentie tussen gemeenten. Bijhouden hoe gemeenten presteren.¹⁷⁴

Het hoofd ICT wijst naast de rol van de gemeentesecretaris ook op het buitenland als inspiratiebron:

- Rheden is een organisatie die continu in verandering is. Dat heeft te maken met onze gemeentesecretaris. Hij is iemand die constant bezig is met vooruitkijken en nieuwe ideeën de organisatie in proberen te introduceren. Dat is ook in de cultuur ingebakken geraakt, we zoeken ook altijd mensen die dat in zich hebben in de top. We zoeken vernieuwing op, bijvoorbeeld extern.¹⁷⁵ Ik ben zelf ook al twee keer in Amerika geweest in de afgelopen 10 jaar om te kijken hoe het daar gaat, en wat we daarvan nou

¹⁷¹ Zie ook Morgan (1986: 39-76) over hoe een organisatie als organisme beschouwd kan worden.

¹⁷² Zie timing in paragraaf 2.4.4.

¹⁷³ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem in paragraaf 2.4.2.

¹⁷⁴ Zie "incentive structures" en "benchmarking" in paragraaf 2.4.1 en 2.3.6.

¹⁷⁵ Zie paragraaf 2.4.2 en 2.4.4.

in Nederland kunnen gebruiken. In de meerjarenplannen is ook nadrukkelijk aandacht voor nieuwe ontwikkelingen.

Renkum

Als zij een vernieuwend idee heeft, probeert de gemeentesecretaris anderen te inspireren om dit verder uit te werken:

- Als mij vernieuwingen opvallen, ontwikkelingen, probeer ik te kijken of er een groep mensen is bij wie ik dat neer kan leggen, die daar mee verder gaan, die daar vorm aan kunnen geven. Nieuwe ideeën die ik elders opdoe, plop ik bij een groep mensen, een managementoverleg. Dan ontwikkelt zich wel iets. Anderen aan het denken zetten. Als mensen daar niet in mee gaan, zoek ik een andere weg. Het ultieme is, heb ik nooit meegemaakt, is gewoon doen tegen de wil van mensen. Maar niet wenselijk, zij moeten motivatie hebben met veranderingen aan de slag te gaan.

De directiesecretaris wijst op het belang van externe inspiratiebronnen¹⁷⁶:

- Wat dit project mij heeft geleerd, is dat je niet te vroeg moet zeggen dat iets niet kan. Vanuit een dergelijk patroon denkend werkt het niet. Ik heb gemerkt dat er door ICT meer mogelijk is rond dienstverlening dan ik voor mogelijk had gehouden. Als je daaromtrent wat gaat inlezen, naar bijeenkomsten gaat, dan merk je wat er mogelijk is allemaal waarvan je het bestaan niet wist. Ik denk dat veel anderen, mensen die zijdelings betrokken zijn, ook dit inzicht hebben gekregen.

De projectleider en voormalig hoofd van de afdeling Publiekszaken wijst erop dat het belang van is om duidelijk te zijn over de gevolgen die een innovatief project met zich meebrengt voor de werkplek van medewerkers:

- Ik heb verteld wat er aan de hand was, wat de status daarvan was, en dat het uiteindelijk zou kunnen gaan betekenen dat we op een andere plek gaan werken dan het gemeentehuis. Daarvan zei iedereen ook wel dat ze dat lastig vonden. Een nieuwe werkplek zou kunnen betekenen dat ze verder moeten gaan reizen. Maar er is ook gezegd dat ze dat zullen accepteren als daaruit een samenwerking ontstaat die de kans biedt dan wel specialistischer te gaan werken dan wel generalistischer te worden. Je kunt je personeel op een hele andere manier gaan gebruiken bij zoiets. Men zag hier uitdagingen in. Reisafstanden en de vraag ‘waar komen wij dan terecht?’ bleven leven. ‘Blijven wij wel onderdeel uitmaken van de gemeente Renkum of komen we in dienst van de gemeente Rheden? Want dat willen we niet. Of treden we in dienst van het samenwerkingsverband.’ Gedurende het project werd duidelijk dat ze in dienst zouden komen van de gemeente Rheden en in dat gemeentehuis terecht zouden komen, en daar zijn ze zich tegen gaan afzetten. (...) Ik denk dat ze wel mee te krijgen waren als je eerlijk en duidelijk bent waar het heen gaat. Dat moet je wel zijn. Als er halverwege de koers wordt gedraaid, dan wordt het lastig.

¹⁷⁶ Idem

Evaluatie

Zowel in Rheden als in Renkum wordt er op gewezen dat het belangrijk is dat leidinggevendenden als inspiratiebron fungeren voor hun medewerkers.¹⁷⁷ Het is belangrijk dat ze overtuigd zijn van het nut van het innovatieproject, ruimte en rugdekking krijgen, durven experimenteren en dat er duidelijkheid over de koers en consequenties voor de werkplek geboden wordt. Ook het inspelen op veranderingen in de omgeving wordt genoemd als inspiratiebron voor innovatie. Deze factoren zijn ook terug te vinden in paragraaf 2.2, 2.3.4, 2.3.6 en 2.4.1, 2.4.2 en 2.4.4 van de literatuurstudie.

3.3.7 Succes- en faalfactoren

In deze paragraaf worden de door de innovatoren in Rheden en Renkum genoemde succes- en faalfactoren van het 3 R-project gepresenteerd. Ze worden eerst zelf aan het woord gelaten, daarbij wordt in voetnoten verwezen naar de eerder gepresenteerde checklist, voordat hun uitspraken geëvalueerd worden door ze te relateren aan de in paragraaf 2.4 ontwikkelde kwadranten.

Rheden

Succesfactoren

Burgemeester:

- Bepaald denkniveau, open mind, open staan voor ander meningen, culturen, eerst kennis maken, dan oordelen. Hierbij doel ik dan hoe je jouw eigen organisatie benadert, het leef- en werkklimaat in dit huis. Vertrouwen. Als je iets probeert, dat je dan niet gelijk plat op je gezicht gaat. En dat je als het niet meezit ook weer overeind geholpen wordt. Ik ben ook een bestuurder van wie de ambtenaren niet van acht tot vijf achter hun bureau hoeven te zitten, ook thuis kunnen werken. Taakgerichte instelling, met kwaliteitsafspraken erbij.¹⁷⁸ een geneuzel over tijd en zo. Hier moet je echter wel de medewerkers voor hebben, en niet iedereen kan dat aan. Die hoeven ook niet, maar geef ze de keus.
- Laat mensen met innovatie aan de slag die het aankunnen. Je kunt een hele goede ambtenaar hebben die zijn werk goed doet, maar die helemaal niet innovatief denkt. Die er niet aan toe zijn, andere zware klussen hebben. Niet daarmee teveel belasten.
- Fouten maken mag.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Zie leiderschap in woorden daad in paragraaf 2.4.3.

¹⁷⁸ Deze mening sluit naadloos aan bij 'Meten is weten' en "New Public Management" (paragraaf 2.3.6).

¹⁷⁹ Dit is een terechte opmerking, maar het is wel de vraag is of dit niet op gespannen voet staat met

Gemeentesecretaris:

- Vanuit de top van de organisatie heb je toch een voorbeeldfunctie dat je naar vernieuwingen streeft, naar uitdagingen streeft, dat je daarmee de mensen het beste mee krijgt. Als je boven in de top er niks aan doet, dan gebeurt er in de basis te weinig, is men teveel bezig met de waan van de dag. Je hebt in de leiding toch een stuk visie nodig dat de ontwikkelingen en problemen waar-mee je te maken hebt vertaald worden in het beleid, bedrijfsvoering, dienst-verlening. De top moet erin geloven, het belang inzien van de innovatie.¹⁸⁰
- Bestuurlijke ruggesteun, je zit in een overheidsorganisatie, hebt het als ambtelijke top niet voor het zeggen. Het College en de Raad moeten je steunen, anders houdt het op.¹⁸¹
- Ook draagvlak op middenmanagement is belangrijk, men moet het wel zien zitten. Effectiviteit is kwaliteit x acceptatie. Als er geen acceptatie is, op welk niveau dan ook, dan houdt het gewoon op. Als het een te conservatieve organisatie is, te behoudend, dan krijg je moeilijk veranderingen van de grond. De mens is van nature behoudend, en mensen die bij de overheid werken zijn soms nog behoudender dan mensen die in het bedrijfsleven gaan werken. Dat vraagt wat meer aandacht, met name van het management, om mensen de aantrekkelijke kanten, de uitdaging te laten zien. Dat is in Rheden toch wel aardig gelukt. We zijn een organisatie die graag meedoet met allerlei vernieuwingen. Dat zit wel een beetje in onze aard.
- Zorgen voor een stukje veiligheid voor de mensen, er moet niet een dreiging uitgaan van de innovatie, men moet niet gedwongen worden de zaak als een dreiging te zien. Dan sluipt er angst de organisatie in, en dat is een slechte raadgever, ook bij veranderingsprocessen. Men moet het zien als kans en niet als angst.¹⁸²

Directiesecretaris:

- Het traject moet inzichtelijk zijn en te begrijpen voor degenen die betrokken zijn bij de besluitvorming rond dit project: directie, College en Raad.
- Er moet draagvlak zijn op politiek-bestuurlijk niveau en bij de OR.¹⁸³ Hiertoe is een communicatieplan opgesteld.¹⁸⁴
- Je moet nooit beginnen met politiek gevoelige onderwerpen als bijvoorbeeld handhaving. Dan is men veel sneller negatief, en in het beginstadium is dat niet wenselijk. Daarna kun je als het goed gaat verder kijken.
- De voordelen moeten duidelijk zichtbaar zijn, binnen het besef dat een politieke horizon doorgaans vier jaar is. Het is niet zo interessant om te melden dat je de voordelen over 10 jaar gaat zien.
- De successen moeten zichtbaar zijn.¹⁸⁵
- Er moet een kennisplatform zijn waar uitwisseling van kennis, ervaringen en ideeën plaats kan vinden.¹⁸⁶ Op bezoek bij betrokken personen bij projecten is ook stimulerend.¹⁸⁷

‘Meten is weten’. Zie verder paragraaf 2.2, 2.4.1 en 2.4.3 over het belang van fouten maken voor innovatie.

¹⁸⁰ Zie leiderschap in woord en daad in paragraaf 2.4.3.

¹⁸¹ Voor bestuurlijk draagvlak: zie managen van ideeën in paragraaf 2.4.3.

¹⁸² Zie “incentive structures” in paragraaf 2.4.1.

¹⁸³ Voor bestuurlijk draagvlak: zie managen van ideeën in paragraaf 2.4.3.

¹⁸⁴ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

¹⁸⁵ Zie resultaten zichtbaar maken in paragraaf 2.4.3.

¹⁸⁶ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

Afdelingsmanager belastingen:

- De leiding moet het einddoel, de eindvisie, de gewenste situatie, benadrukken vanaf het begin al. Niet gaan schipperen. Deze visie moet duidelijk zijn, ook de visie zelf. Die is vaak warrig. Als deze schemerig is of men hier schemerig, vaag over doet, loopt het proces ook niet lekker.¹⁸⁸ De medewerkers hoeven niet bij het opstellen van de visie te worden betrokken. Ze moeten vooral weten waarom de leiding het wil.¹⁸⁹
- Er moet een reden zijn voor mensen om aan andere oplossingen te denken. Vaak is schaarste een reden. Als je minder geld hebt, wordt het noodzaak.¹⁹⁰
- Wat gemeenten kan prikkelen, is ook wel concurrentie tussen gemeenten. Bijhouden hoe gemeenten presteren.¹⁹¹
- Geen gedwongen ontslagen, dat mensen hun werk kunnen houden, dat mensen niet bang hoeven te zijn voor hun toekomst.
- Als mensen doorhebben dat werk ook leuker, gemakkelijker wordt door bepaalde vernieuwingen.
- Als mensen weten dat ze in een mooi pand terecht komen, dat soort praktische dingen, vinden mensen het wel mooi. Uiterlijke dingen. Factoren die in principe buiten het proces staan, maar waar mensen zich aan hechten. Deze zijn wel beslissend of een proces wel of niet slaagt.

Hoofd ICT:

- Goed doordacht, realistisch verhaal. Duidelijk maken wat er op persoonlijk niveau inzit voor mensen.
- Duidelijke sturing op het hele proces, niet bij de visie blijven hangen.

Lid OR:

- Financiën kunnen innovatie sterk bevorderen als het geld kan opleveren. Als het echter een grote investering vergt, werkt het ook belemmerend.¹⁹²
- Verder zijn de mensen heel belangrijk. Iemand met visie kan veel meer bereiken dan iemand die maar op de rem trapt. De persoonlijke factor is heel belangrijk. Iemand met visie, ideeën en die het over kan hebben, die de kar kan trekken. Als mensen op die positie op de rem gaan trappen wordt het een moeizaam proces.

Medewerker belastingen:

- Rugdekking van de leiding. Een aantal jaren geleden is er een project van de grond gekomen, getrokken door de werkvloer, maar dat is toen absoluut niet van de grond gekomen omdat mensen huiverig werden toen het concreet begon te worden. Het initiatief moet in ieder geval van bovenaf komen, anders wordt het nooit iets. Wat dat betreft is hier de goede weg gekozen.¹⁹³

¹⁸⁷ Hier is sprake van een externe prikkel (zie verder ook paragraaf 2.4.2 en 2.4.4).

¹⁸⁸ Zie leiderschap in woord en daad in paragraaf 2.4.3.

¹⁸⁹ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

¹⁹⁰ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem in paragraaf 2.4.2.

¹⁹¹ Deze op het eerste gezicht externe succesfactor, kan natuurlijk ook als interne prikkel gebruikt worden (“incentive structure”, kwadrant I). Zie verder ook “incentive structures” en “benchmarking” in paragraaf 2.4.1 en 2.3.6.

¹⁹² Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem in paragraaf 2.4.2.

¹⁹³ Enerzijds gaat dit in tegen de in de literatuur genoemde succesfactor van “bottom-up” innoveren, anderzijds sluit het wel aan bij leiderschap in woord en daad (paragraaf 2.4.3).

- Inzet van de mensen die ermee bezig gaan. Met mensen die het allemaal niet willen, kun je van tevoren wel voorspellen wat het resultaat is. Op de manier zoals de samenwerking georganiseerd is, kunnen mensen die willen saboteren dat makkelijk doen door bijvoorbeeld een slecht rapport te schrijven. Het gaat er niet om dat iedereen op dezelfde golflengte zit, maar wel dat ze 100% achter het einddoel staan.

Faalfactoren

Burgemeester

- Je wilt mensen niet dwingen, maar je moet niet twee maanden doen over iets waar je ook een maand over kan doen. Dat is een gevaar, dat het een soort winkeldochter wordt. O ja, we werken ook nog daaraan. Dat mag nooit gebeuren, het moet hoge bestuurlijke aandacht hebben. (...) Het moet sneller, met de aantekening dat dit wel wordt gezegd door iemand die een voorstander is het project. (...) Als het niet snel genoeg gaat, verliest het de schwung. Ik zie het als een klok. Als je de slinger de eerste keer een zet geeft, slaat die heel ver uit. En gaat steeds langzamer slingeren totdat die stil hangt. Stil hangen is vreselijk, maar een klein beetje bewegen is ook vreselijk. Het moet in bewe-ging blijven, en er zijn mensen nodig die dat af en toe een zetje geven. Daar zijn bestuurders ook voor nodig. Die snelheid is ook belangrijk om politieke weerbarstigheid enigszins tegen te gaan.
- Mensen een te strak raamwerk meegeven waarin ze zich moeten bewegen. Dat werkt belemmerend voor de creativiteit.¹⁹⁴
- Mensen eindeloos op dezelfde plek laten zitten. Ik ben voor jobrotation. We stimuleren onze medewerkers enorm om ook eens over de schutting te kijken. Er lopen ook projecten dat mensen eens een paar maanden of een half jaar op een andere afdeling kunnen snuffelen.¹⁹⁵

Gemeentesecretaris:

- Krijg je voldoende draagvlak, hou dat in de gaten. Als dat er niet is, maakt niet uit op welk niveau, dan moet je stoppen. Je moet je inspannen om dat te krijgen, dat komt niet vanzelf. Maar als het echt niet lukt, stoppen. Dan heeft het geen zin.¹⁹⁶
- Niet te ver voor de troepen uitlopen als je ambitieus bent. Mensen hebben wel hun dagelijkse werk, je kunt wel mooie ideeën hebben over de toekomst, maar je moet wel dicht bij de realiteit blijven, het moet wel overzichtelijk, overzien-baar zijn voor de mensen die het direct aangaan. Als zij zeggen ‘het is een ver van mijn bed show’, dan lukt het niet. Je moet duidelijk maken wat het voor hun betekent. Dat merk je ook in de organisatie, bij iedere verandering vraagt iedere medewerker die het aangaat zich uitsluitend af ‘wat betekent dit voor mij, is het een kans of is het een bedreiging?’. Zo interpreteert men die verandering. Zit er overbodigheid van mij in, dus ontslag op lange termijn, of promotiekansen.¹⁹⁷ Wordt het werk leuker? Daar moet je je heel bewust van zijn, wat houdt de verandering in voor degene die met de verandering geconfronteerd wordt? (...) Het gaat erom dat je zo realistisch mogelijk bent, zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid blijft. Nuchter.

¹⁹⁴ Zie creëren van ruimte in paragraaf 2.4.3.

¹⁹⁵ Zie gedecentraliseerde en flexibele structuren in paragraaf 2.4.1.

¹⁹⁶ Zie managen van ideeën in paragraaf 2.4.3.

¹⁹⁷ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem in paragraaf 2.4.2.

- Gebrek aan communicatie. Sleutelbegrip bij iedere innovatie, of dat nou naar burger is, naar medewerkers. Als je onvoldoende communiceert, en uit ervaring weet ik dat dit al gauw onvoldoende is, hoe goed je het ook doet, heb je geen draagvlak.¹⁹⁸

Directiesecretaris:

- Politieke crisissen, die niks te maken hebben met het project, maar die wel van grote invloed zijn op de voortgang.¹⁹⁹
- Geld, als het er niet is, is het er niet, en kun je gewoon weinig.²⁰⁰
- Externe factoren als herindelingsplannen.²⁰¹

Afdelingsmanager belastingen:

- Uiteindelijk heeft de werkvloer nauwelijks een rol gespeeld, maar hebben de hoofden van de afdelingen en de gemeentesecretarissen het getrokken. Begin 2005 kwam wel de vraag bij de mensen op ‘wat gebeurt er dan met mij?’. Toen zijn ze zich er meer in gaan roeren. Daarvoor was het meer een ver-van-mijn-bed show. Ze hadden wel alle informatie gekregen, maar dat lag voor hen nog zo ver in de toekomst. De medewerkers hebben vooral langs de lijn gestaan. (...) Toen het dichterbij kwam, werd het iets minder. Dat had te maken met huisvesting, ga ik weg uit het stadhuis, moet ik verder rijden.²⁰²

Hoofd ICT:

- Bij belastingen zouden zij natuurlijk weggaan uit het gemeentehuis. Vanuit de zijlijn heb ik wel meegekregen dat dit toch een obstakel was. Het voordeel voor de mensen werd niet inzichtelijk gemaakt. Het voordeel voor de organisatie was duidelijk, maar “what’s in it for me?”. Als ik nu op de hoek van mijn werk woon en straks 20 kilometer moet reizen naar mijn werk, andere arbeidsvoorwaarden. Dat komt kijken, en heb ik wel als lastig ervaren op dat moment.²⁰³ Je gaat medewerking vragen aan mensen, strategisch is het snel bedacht, maar het gat tussen strategisch en operationeel is niet zo makkelijk te dichten.

Lid OR:

- Wat een echte belemmering is, is het onbekende, de angst voor verandering. Als containerbegrip merk je dat innovatie toch een zeker angst oproept²⁰⁴ hier in het stadhuis. Verder merk je daarin ook verschillen tussen jongeren en ouderen, dat jongeren er minder angst voor hebben, zeker als het ICT betreft.

Medewerker belastingen:

- Vanaf de werkvloer innovaties organiseren. Men wordt op een gegeven moment bang voor zijn eigen positie. Dit is de eerste keer dat we het van bovenaf doen, en dat werkt inderdaad veel gemakkelijker.²⁰⁵ Je krijgt gewoon een opdracht mee, en dat ga je

¹⁹⁸ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

¹⁹⁹ In paragraaf 2.4.4 wordt in gegaan op het belang van timing als externe procesfactor. Uit deze opmerking blijkt dat timing ook binnen de organisatie van belang kan zijn.

²⁰⁰ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem in paragraaf 2.4.2.

²⁰¹ Herindeling kan gezien worden als een externe structuur factor (paragraaf 2.4.2).

²⁰² Dit kan gezien worden als een kanttekening bij gedecentraliseerde en flexibele structuren (paragraaf 2.4.1).

²⁰³ Idem

²⁰⁴ Goed voorbeeld dat een ‘hoera-woord’ ook negatief kan werken.

²⁰⁵ Enerzijds gaat dit in tegen de in de literatuur genoemde succesfactor van “bottom-up” innoveren, anderzijds sluit het wel aan bij leiderschap in woord en daad (paragraaf 2.4.3).

gewoon onderzoeken. Mensen kunnen zich bij de verschillende gemeenten niet verschuilen achter hun positie, ze hebben gewoon een opdracht en die moeten ze gewoon uitvoeren. Anders word je huiverig, als jouw baan erdoor op de tocht komt te staan, werk je minder snel mee als het vrijblijvend is.²⁰⁶

- Mensen op de werkvloer, die moeten eerder geïnformeerd worden, met elkaar kennis maken, de medewerkers van Rheden en Renkum. Want anders krijg je ruis en dat levert ellende op. Anders komen er snel verhalen de wereld in als ‘die wil niet met die samenwerken’. Belastingen is een klein wereldje, ieder-een kent iedereen. Er komen verhalen de wereld in die niet meer coherent zijn, die uiteindelijk een negatieve invloed hebben. Je gaat op een gegeven moment verhalen opvangen dat in de andere gemeente de cultuur heel anders is, dat de mensen heel erg negatief zijn. Dat soort zaken. Misschien is het helemaal niet zo, maar als je mensen sneller bij elkaar zet, worden dat soort verhalen sneller de wereld uit geholpen. In dit geval zou dat aan het eind van het traject gebeuren, maar dat is veel te laat. Dan zijn die verhalen al vaststaande feiten geworden.²⁰⁷

Renkum

Succesfactoren

Burgemeester:

- Draagvlak zowel onder de beslissers als onder de klanten, eigenlijk heb je klanten in de vorm van de burger.²⁰⁸

Gemeentesecretaris:

- Omgevingsfactoren kunnen ervoor zorgen (...) dat er mogelijkheden zijn voor innovatie, voor een sfeer waarin het makkelijker tot stand te brengen. Bijvoorbeeld bezuinigingen. Nut en noodzaak!²⁰⁹
- Een klimaat waarin gematigd geïnnoveerd wordt. Dat kleine stapjes binnen het proces ook gevierd worden, waar aandacht is voor de vooruitgang die je boekt.²¹⁰ Dat houdt mensen enthousiast en maakt het makkelijker en soepeler ermee bezig te zijn en het oude los te maken.²¹¹ Successen dus bekend maken, dat kan door schouderklopjes, taart, een artikel. Wel ook aan de buitenwereld laten weten, de Raad, de media. Mensen moeten trots zijn op hun project.
- Als ik iets wil, zoek ik naar twee of drie enthousiastelingen. Die moeten ermee aan de slag, Dan gaat het zich vanzelf door de organisatie verspreiden, dan krijg je vanzelf meer enthousiastelingen. Dit zijn doorgaans mensen die openstaan voor vernieuwingen. Dit soort stakeholders hebben een bepaalde persoonlijkheid nodig. Ze moeten goed enthousiasme kunnen overbrengen.

Directiesecretaris:

²⁰⁶ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem in paragraaf 2.4.2.

²⁰⁷ Zie communiceren over communicatie in paragraaf 2.4.3.

²⁰⁸ Zie doelgroepen als klant en inspiratiebron in paragraaf 2.4.4.

²⁰⁹ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2.

²¹⁰ Zie resultaten zichtbaar maken in paragraaf 2.4.3.

²¹¹ Zie paragraaf 2.2 over het loslaten van vaste kaders.

- Rol leiderschap is cruciaal. Directie moet zich er achter scharen, de bevologenheid moet daar vandaan komen.²¹²
- Succes motiveert, dus dat ook laten zien. Laten zien dat dingen haalbaar zijn. Durven doen.²¹³
- Het besef dat innovatie geen modegril is²¹⁴, maar concept om dienstverlening te verbeteren.
- Open staan voor verandering en durven nadenken over een andere werkwijze, andere rollen en daarmee dus ook jezelf kwetsbaar op durven te stellen. De mentale gesteldheid om mee te denken over veranderingen.²¹⁵
- Mobiliteit op functiegebied. Met andere gemeenten rond Arnhem kijken we hoe we elkaar hierbij kunnen helpen en kunnen samenwerken, dat mensen niet vastgeroest raken op één functie.²¹⁶

Projectleider en voormalig hoofd van de afdeling Publiekszaken:

- Duidelijk doel. En niet steeds groter maken en veranderen.²¹⁷ Dan hoef je daar niet over te kissebissen, want dat betekent dat veranderingen in de termijn, de kosten, daar moet je het dan steeds over hebben.

Middenmanagers:

- Fases: probleemvorming, beeldvorming, meningvorming, besluitvorming. Met innovatie slaan we de beeldvorming, waar de creatieve ideeën worden gevormd, vaak over. Creatieve ideeën zitten vaak in het belachelijke, wordt geridiculiseerd of juist genormaliseerd. Mensen met creatieve ideeën zijn niet bang, hebben geen angst om uitgelachen te worden. Die moet je koesteren. In een projectteam dat iets innoverends wil doen, moet men elkaar de ruimte geven om met gekke dingen te komen, dromen te delen.²¹⁸
- Middelen aan financiën
- Middelen aan menskracht, je moet er de tijd voor hebben. HRM moet worden afgestemd op creativiteit van mensen, op ondernemerschap van mensen. Hierop moeten geselecteerd worden, maar wel gemixed. Niet alleen creatievelingen hebben, maar ook doeners enzovoort.

Medewerkers:

- Directie moet erin meegaan. Als zij ertegen zijn, verzet je bergen werken waar uiteindelijk niks mee gebeurt.
- Als projectleiding zelf enthousiast zijn, en dit over weet te brengen op enthousiasmerende manier.
- Enthousiasme van de betrokkenen, dat betrokkenen zich ook betrokken voelen en de voordelen ervan inzien.
- Continue terugkoppeling en voorlichting rond het project. Als je dat niet doet, ga je mensen teveel verrassen en dat gaat averechts werken.²¹⁹

²¹² Zie leiderschap in woord en daad in paragraaf 2.4.3.

²¹³ Zie resultaten zichtbaar maken in paragraaf 2.4.3.

²¹⁴ Waarschuwing tegen innovatie als 'hoera-woord' (paragraaf 1.3).

²¹⁵ Zie paragraaf 2.2.

²¹⁶ Zie gedecentraliseerde en flexibele structuren in paragraaf 2.4.1.

²¹⁷ Zie leiderschap in woord en daad in paragraaf 2.4.3.

²¹⁸ Zie managen van ideeën in paragraaf 2.4.3.

²¹⁹ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

- Het kost tijd, het onderzoeken van samenwerking. Als je dat niet hebt, is het iets wat je naast de andere werkzaamheden moet doen. Dat de capaciteit wordt vrijgemaakt, om het tot een succes te maken, de ruimte. Als je zoiets moet doen, moet het een duidelijke taak zijn, en niet iets voor ernaast, anders sterft het in schoonheid.²²⁰
- Goede voorbeelden in de rest van het land.²²¹ Dit creëert draagvlak. Dan kun je ergens naar wijzen. Je kunt dit enerzijds als middel gebruiken, anderzijds kun je er zelf ook van leren. Ook de valkuilen waar andere gedurende hun project zijn ingetrapt.

²²⁰ Zie paragraaf 2.4.3. over het belang van creëren van ruimte en tijd.

²²¹ Dit is een van de weinige keren dat leren (van anderen) wordt genoemd (zie ook paragraaf 4.2 en 2.4.3).

Faalfactoren

Gemeentesecretaris:

- Krappe financiële situatie. Kan ook de aanleiding zijn, maar zal doorgaans eerder beperken, zeker bij grote projecten.²²²
- Daarnaast als je een zeer behoudend, conservatief bestuur hebt. Zo'n houding van 'doe maar gewoon, dan doe je al gek genoeg' is een echte faalfactor. Een houding van 'het gaat al jaren zo, waarom zouden we het anders doen'. Dit is niet één van de redenen waarom het bij ons is afgeblazen. Eerder financieel. Men vond een investering die na vijf jaar pas rendement ging opleveren als bestuur erg lang. Heeft ook te maken met tussentijdse wisseling van College hier. De nieuwe mensen waren niet vanaf het begin betrokken. Zo'n nieuw College dat nog anderhalf jaar heeft te gaan, leggen hun prioriteit ergens anders.²²³ Die willen hun eigen ding doen. We doen het niet als onze voorgangers, we willen het anders doen. Hier doe je niks aan.

Directiesecretaris:

- Politiek die niet meewerkt, het lef niet heeft om iets door te zetten. Ik denk dat politiek in dit geval bang was van autonomieverlies van de gemeente.
- Als een intensief project als dit niet doorgaat terwijl je al zoveel werk erin hebt zitten, krijg je niet zoveel zin in een nieuw innovatieproject. Behoorlijk demotiverend.

Projectleider en voormalig hoofd van de afdeling Publiekszaken:

- Er waren teveel verschillende verhalen over de samenwerking. Wie dat gaat doen, maakt niet uit. Als het maar gebeurt, en daar afspraken over worden gemaakt we het doet. (...) Communicatie: er moet duidelijk zijn waar je naartoe wilt gaan. Het moet duidelijk zijn wat we met de innovatie bedoelen, en welke kant we ermee op gaan.²²⁴
- Renkum heeft intussen nog een nieuw College gekregen. Het oude College hebben we mee aan tafel gezeten, die was hier een voorstander van. Ik heb toen er een nieuw College kwam gezegd tegen de gemeentesecretaris dat die snel bijgepraat moeten worden en weten wat er speelt.²²⁵ En in welk stadium dat is, en dat we er vervolgens mee naar de Raad gaan. Anders gaat het niet lukken. Want het gevoel van het College en de Raad was heel erg 'Waar hebben wij dan nog wat over te zeggen?'. Als ik het nog een keer zou doen, zou ik eerst op politiek niveau draagvlak willen hebben.²²⁶

Beleidsmedewerker van de werkgroep belastingen:

- Aanloopkosten te hoog, terugverdientijd te lang. Dan krijg je de politiek niet mee. Daarnaast het gevoel van de politiek dat ze de regie kwijt raken (...).²²⁷ Ik denk dat het project veel te ambitieus is ingezet. Je kunt beter klein beginnen en opteren voor een groeimodel. Hier werd echter gelijk alles erbij betrokken.

²²² Zie bezuinigingen en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2.

²²³ In paragraaf 2.4.4 wordt in gegaan op het belang van timing als externe procesfactor. Uit deze opmerking blijkt dat timing ook binnen de organisatie van belang kan zijn.

²²⁴ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

²²⁵ In paragraaf 2.4.4 wordt in gegaan op het belang van timing als externe procesfactor. Uit deze opmerking blijkt dat timing ook binnen de organisatie van belang kan zijn.

²²⁶ Zie managen van ideeën in paragraaf 2.4.3 voor de rol van draagvlak.

²²⁷ Idem

Evaluatie

Zowel in Rheden als in Renkum noemen de innovatoren vooral succes- en faalfactoren uit kwadrant III, de focus ligt overduidelijk op de interactie tussen mensen in de eigen organisatie. De leiding dient duidelijke doelen te stellen, mede-werkers rugdekking, ruimte en vertrouwen te geven en goed met hen te communiceren. Er wordt ook gewezen op het belang van het zichtbaar maken van successen. Verder zijn de ontwikkeling van een kennisplatform, jobrotation, concurrentie tussen gemeenten, schaarse middelen en verplaatsing van de werkplek voorbeelden uit kwadrant I: interne structuren die van invloed zijn op innovatie. Wat betreft externe structuren (kwadrant II) is het opvallend dat innovatie enerzijds door de top van de organisatie genoemd wordt als een financiële prikkel voor verandering (om te bezuinigen), terwijl het anderzijds ook door medewerkers gezien zou kunnen worden als een fenomeen dat angst oproept: onzekerheid door een andere werkplek of zelfs het verlies van je baan. Goede voorbeelden uit de rest van het land worden ten slotte ook genoemd als voorbeeld van een succesfactor uit kwadrant IV (externe processen)²²⁸.

3.3.8 Publiek - Privaat: een wereld van verschil?

Het verschil tussen innovatieprojecten in de publieke en de private sector kwam tijdens de interviews met de respondenten in Rheden en Renkum slechts terloops aan de orde.

Rheden

De burgemeester noemt als onderscheid de traagheid maar wel grotere klant-gerichtheid in de publieke sector in vergelijking met de private sector:

- Ik heb altijd het gevoel, ik heb mijn hele leven in de publieke sector gewerkt, dus dit komt van contacten met mensen uit de private sector, dat binnen de private sector de beslissingslijnen korter zijn. Als de algemeen directeur iets wil, heeft hij er dezelfde dag budget voor en wordt het uitgevoerd. Bij ons duurt het iets langer omdat 27 mensen één keer per maand bij elkaar komen om een besluit te nemen en daar inspraak op moet zijn. En er boze brieven moeten kunnen komen. Kortom, de stappen zijn groter in aantal en dus vertragender. Daarnaast constateer ik een klantgerichtheid bij de overheid die groter is dan bij bedrijven. Wij doen het voor de burger en daar zijn we de hele dag mee bezig.

²²⁸ Deze kan succesfactor kan ook als interne prikkel gebruikt worden (“incentive structures” in kwadrant I).

Renkum

Haar collega in Renkum ziet klantgerichtheid daarentegen juist niet als een kenmerk waarmee de overheid zich onderscheidt, het zou innovatief zijn als dat wel gebeurde:

- De overheid is nog steeds een monopolist.²²⁹ De klant heeft een gedwongen winkelnering. Wat ik heel innovatief zou vinden is dat de overheid zijn burgers echt zou behandelen als klanten. Dat is meer een cultuurverandering dan een product of samenwerkingsverband. De klant wil een bepaald product, is bereid daarvoor een bepaalde prijs te betalen, maar wil dan ook wel de service die daarbij hoort. Als bij de overheid over de dienstverlening klachten zijn, wordt al gauw gedacht van ‘ach, dat is dan jammer’.

Evaluatie

De burgemeester van Rheden vindt de overheid in vergelijking met ondernemingen in de private sector traag maar wel klantgericht. Haar collega in Renkum ziet de overheid juist als een monopolist en is van mening dat als de overheid haar burgers echt als klant zou behandelen er van innovatie sprake zou zijn.²³⁰

3.3.9 Tevredenheid gebruikers

Aangezien het project voortijdig is stopgezet, zijn er geen gegevens over de tevredenheid van gebruikers. Het is wel opvallend dat door een respondent als de gemeentesecretaris in Rheden opgemerkt wordt dat burgers niet bij het innovatieproject betrokken zijn geweest.²³¹

3.3.10 Overdracht naar andere gemeenten

Het project is voortijdig stopgezet (zie ook paragraaf 3.3.4 en 3.3.11) en er is geen sprake geweest van overdracht naar andere gemeenten. Het is wel zo dat veel respondenten aangeven dat het innovatieproject het belang van samenwerking met andere gemeenten op de agenda heeft gezet. Zo stelt de gemeentesecretaris van Rheden hieronder in paragraaf 3.3.11 bijvoorbeeld dat het innovatieproject met Renkum dan wel mislukt mag zijn, maar dat er al weer een nieuwe gemeentelijke samenwerking wordt opgestart.

3.3.11 Ten slotte

Het 3 R-project is nooit afgerond. Op het eerste gezicht is het 3 R-project dus mislukt, maar bij nader inzien zou ook gesteld kunnen worden dat er voor innovatie positieve lessen uit

²²⁹ Zie paragraaf 2.3.4.

²³⁰ Zie doelgroepen als klant en inspiratiebron in paragraaf 2.4.3.

²³¹ Zie paragraaf 3.3.3.

getrokken kunnen worden. Hier wordt nogmaals het citaat van Kruiter uit paragraaf 2.2 weergegeven:

‘Om de evaluatie van een experiment succesvol te laten verlopen is het dus van belang om onderscheid te maken tussen beleidsdoelen en leerdoelen. Als de leerdoelen worden behaald, is een experiment geslaagd. Bij een experiment dat succesvol mislukt, schuilt het succes dus in de leerdoelen en de mislukking in de (niet behaalde) beleidsdoelen.’²³²

De vraag is nu hoe de innovatoren in Rheden en Renkum aankijken tegen het voortijdig stopzetten van het 3 R-project en of ze vinden dat ze er iets van geleerd hebben.

Rheden

De directiesecretaris laat weten:

- Het project an sich is mislukt. Wij gaan er wel mee door, maar de samenwerking is ten einde. Wij geloven wel in het concept, het werken aan vernieuwing is succesvol, de opgedane kennis. (...) De volgende bespreking is maandag met Doesburg.

Het OR-lid in Rheden benadrukt dat de organisatie volgens hem overtuigd is geraakt van de noodzaak tot samenwerking:

- Persoonlijk zou ik de komst van een SSC 100% ondersteunen, dat het niet doorgaat vind ik erg jammer. Wat dat betreft niet succesvol. De overtuiging in het gemeentehuis is wel gegroeid om met andere gemeenten samen te werken. De teleurstelling was groot, maar men kijkt wel verder. Dit project heeft in die zin wel tot een andere organisatie mind setting op dit gebied geleid, en is wat dat betreft voor mij wel succesvol.

Volgens de burgemeester is het besef van het belang van samenwerking bij de medewerkers duidelijk aanwezig:

- Ook heb ik er snel met de gemeentesecretaris over gesproken en toen viel mij op hoe enthousiast ons personeel erover was. Vaak voelen medewerkers zich bedreigd, maar nu zeiden de medewerkers dat ze het geweldig vonden over onze grens te kijken naar samenwerking. Een zeer positieve kijk.

Verder voert de Rhedense burgemeester politiek-bestuurlijke redenen bij Renkum aan voor het stopzetten van het project:

- Wij hebben het niet stopgezet. Renkum had uiteindelijk zijn redenen om het project niet op deze manier uit te voeren. En dat waren vooral politiek-bestuurlijke redenen. Ik denk dat het net aangetreden College toch politiek-bestuurlijke redenen had waardoor men zei dat ze niet voldoende vertrouwen hadden in dit project (...) Ik denk dat het feit dat Rheden een grotere gemeente is dan Renkum een rol heeft gespeeld. Meegaan

²³² Kruiter (2003:63)

met een grotere gemeente en daarmee wellicht de indruk wekken dat je het niet zelfstandig kunt uitvoeren, speelt een rol. Vroeger was het gemeentelijk denken van de “self sufficient organization”. Wij hadden niemand nodig. En als je wel iemand nodig had, deed je het niet goed.

De afdelingsmanager belastingen in Rheden wijst, net als de gemeentesecretaris in Renkum (zie paragraaf 3.3.7), ook naar financiële problemen bij de gemeente Renkum:

- Het College van Renkum zat financieel in zwaar weer en zag het kostenplaatje niet meer zitten. Wat volgens mij persoonlijk ook nog speelde, was dat men zoiets had van ‘Waarom zouden we samenwerken met de gemeente Rheden, ligt helemaal aan de andere kant. Wellicht beter samenwerken met Wageningen’. Met name de Raad had daar moeite mee, en het College. Toen het vorige College viel daar, kwamen er nieuwe mensen, met nieuwe ideeën. We hadden het tij niet mee.²³³

Het hoofd ICT wijst op het afhaken van de Renkumse projectleider en weerstand in Renkum bij de politiek, de afdelingen en de OR, hetgeen weer leidde tot irritatie bij Rheden:

- In de loop van de tijd is de projectleider afgehaakt, die is overspannen geraakt, er kwamen spanningen in het hele projectteam omtrent de functies en de poppetjes. Vanaf augustus 2004 was er een neerwaartse spiraal aan de gang. Vooral bij de afdelingen, de top is altijd wel enthousiast. Toen duidelijk werd dat men in Renkum niet enthousiast was, zowel politiek als de afdelingen, ging de OR in met name Renkum tegenstribbelen. Er ontstond een klimaat waarbij onderling tussen de twee gemeenten een sfeer ging ontstaan waarbij wij zoiets hadden van ‘moeten wij nu de puinhopen van Renkum opruimen’.

Ook de medewerker belastingen ziet de oorzaak van het voortijdig stopzetten van het 3 R-project bij Renkum waar volgens hem draagvlak ontbrak:

- Het is meer Renkum’s probleem geweest dan een probleem in Rheden. In Renkum hebben de mensen op de werkvloer nogal dwars gelegen en die hebben overal aan de touwtjes getrokken. Het draagvlak was daar niet aanwezig. De communicatie heeft geloof ik niet goed gelopen.²³⁴ Mensen die met twee petten op zaten, die bijvoorbeeld zowel bij de afdeling belastingen zaten en ook in de OR over dit voorstel moesten oordelen, en dat niet konden. Verschillende belangen, die moet je van tevoren ook afdekken. Dat iedereen met één rol zit.

Renkum

De Renkumse burgemeester wijst als oorzaak het gebrek aan draagvlak bij de wethouders in zijn eigen gemeente aan:

- Het College in Renkum heeft toen besloten daar niet meer aan mee te doen. Enerzijds om financiële redenen, anderzijds om het kwijtraken van zeggenschap. Als je naar een

²³³ Zie het belang van timing in paragraaf 2.4.4.

²³⁴ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

SSC gaat, raak je een deel van je zeggenschap kwijt, was hun veronderstelling. (...) Toch jezelf eerder de vraag stellen hoe je die wethouders het voordeel ervan kan doen inzien. Deloitte heeft de uitkomsten van het rapport gepresenteerd, wanneer het omslagpunt was wanneer het financieel ging opleveren. Dit is confronterend en niet committerend. Meer van ‘alsjeblieft, doe ermee wat je wilt’. We hadden ook de wethouder, die van tevoren zoals iedereen wist er sceptisch tegenover stond, bij het voortraject kunnen betrekken. Als het ware stapje voor stapje meenemen. Voor de mensen was het op dat moment nieuw. Zij zijn er mee geconfronteerd.

Het hoofd ICT verklaart het stopzetten van het innovatieproject vanuit een instrumenteel perspectief (geen meetbaar resultaat):

- Nee, het is niet tot een SMART resultaat²³⁵ gekomen. Wel een aantal afgeleide voordelen als de ICT architectuur, maar dat maakt het niet succesvol.

De gemeentesecretaris is net als het OR-lid uit Rheden van mening dat het 3 R-project weliswaar niet geslaagd, maar dat het besef van de noodzaak tot samenwerking wel als een belangrijk leerpunt gezien kan worden:

- Ik vind het een succesvol project. Het heeft niet opgeleverd wat we hoopten, maar we hebben er veel van geleerd. Je leert altijd van dergelijke projecten. Het heeft voor ons de ogen geopend dat er met andere gemeenten meer mogelijk is dan we dachten zonder onze autonomie te verliezen. Samenwerkingsbereidheid is omhoog gegaan. Ook veel geleerd voor andere gemeenten die een dergelijk proces tegemoet gaan.²³⁶

Kortom, volgens haar mag dan de innovatie als beleidsdoel van de 3 R-samenwerking mislukt zijn, maar als leerdoel is die wel geslaagd. In het in paragraaf 3.3.1 genoemde evaluatierapport Samenwerking 3 R-gemeenten Renkum, Rheden en Rozendaal is ten slotte te lezen:

‘Het is een inspirerend proces om op zoek te gaan naar nieuwe ontwikkelingen in het openbaar bestuur. De blik blijft naar buiten gericht, inmiddels zijn op rijks- en gemeenteniveau goed contacten gelegd. Thans zijn besprekingen gestart met Doesburg en Rozendaal die voorspoedig verlopen.’ (pag. 12)

Het hoeft geen betoog dat een nieuw innovatieproject alleen kans van slagen heeft als de betrokken gemeenten van fouten uit het verleden leren en een echte “Community of Practice” vormen waarin “double loop” - leren plaats vindt.²³⁷ De succes- en faalfactoren voor innovatie in de publieke sector uit paragraaf 2.4 kunnen daarbij als inspiratiebron dienen.

²³⁵ Zie paragraaf 2.3.6 over ‘Meten is weten’ en “New Public Management”.

²³⁶ Deze innovator heeft duidelijk oog voor leerprocessen (zie paragraaf 2.2 en 2.3.4).

²³⁷ Zie paragraaf 2.2.

3.4 Gemeente Epe - Eper Publieksmodel / Publiekswinkel

3.4.1 Projectbeschrijving

Innovatieproject: Eper Publieksmodel / Publiekswinkel

Projectduur: juni 2003 – januari 2006

Inhoud project:

In augustus 2005 is de bouw van de Publiekswinkel in het gemeentehuis van start gegaan. Het is de bedoeling dat de dienstverlening van de gemeente Epe²³⁸ hierdoor zal verbeteren: De inwoners kunnen in de toekomst namelijk bij één balie terecht voor alle gemeentelijke producten en diensten. In de huidige situatie zijn er binnen de gemeente nog een groot aantal verschillende balies. Verspreid door het gemeentehuis bestaan er aparte balies voor burgerzaken, belastingen, zorg en vergunningverlening. Fysieke concentratie zou een grote verbetering betekenen voor de burger, efficiënte bedrijfsvoering en veiligheid. Er komt een Publiekswinkel met één loket waarbij de gemeente Epe een indeling heeft gemaakt in zogenaamde vraag-domeinen: zorg en welzijn; leven, reizen en papieren; bouwen en wonen; kwaliteit en veiligheid leefomgeving. Aan elk vraagdomein is een aantal medewerkers gekoppeld.

Er wordt gewerkt vanuit het Publieksmodel. Daar wordt in Epe volgens de gemeentesecretaris op de volgende manier invulling aan gegeven:

Het Publieksmodel wil zeggen dat je werkt vanuit de burger. ‘De’ burger bestaat niet, maar de burger als inwoner, die geïnteresseerd is in algemene dingen en die je kunt betrekken bij visies en dat soort dingen, de burger als klant die je moet bedienen bij de balie van de Publiekswinkel en de burger als bewoner van zijn omgeving, van zijn eigen wijk. Vanuit die drie invalshoeken hebben we de organisatie opgezet. Dat gaan we gewoon doorzetten.

Doel:

Doelstellingen van het project zijn het vergroten van de burger- en klantgerichtheid van de gemeente Epe door:

- concentratie van de dienstverlening binnen een op te zetten publiekscentrum met een klantvriendelijke en professionele uitstraling;
- de leefsituatie en vraagpatronen van de burger als uitgangspunt te nemen voor het aanbieden van producten en diensten (geïntegreerde vraaggerichte dienstverlening), zodat de burger in 95% van de gevallen slechts langs één loket hoeft voor zijn/haar

²³⁸ Epe bestaat uit de dorpen Emst, Epe, Oene en Vaassen. Daarnaast zijn er binnen de gemeente Epe nog een aantal buurtschappen zoals Gortel, Niersen, Tongeren, Vemde, Wissel en Zuuk.

- vraag;
- het meten van de kwaliteit van dienstverlening en klanttevredenheid.²³⁹

Verantwoordelijkheid:

De projectorganisatie is als volgt opgezet:

- ambtelijke opdrachtgever namens de directie is de adjunct-gemeentesecretaris;
- bestuurlijk contactpersoon van het project is de wethouder;
- projectleider;
- projectgroepleden;
- medewerkers.

In het begin is de projectgroep nog regelmatig bijeen gekomen. Naarmate het project vorderde heeft de projectgroep steeds minder vergaderd. Het project is opgedeeld in deelprojecten en er was er geen sprake meer van een projectgroep. De verantwoordelijken van de deelprojecten rapporteerden afzonderlijk aan de projectleider. Kortom, alleen in de oriënterende fase was er sprake van een officiële projectgroep.

Dataverzameling:

Er zijn interviews afgenomen met actoren uit verschillende lagen van de organisatie die direct bij het innovatieproject betrokken zijn: de wethouder, de gemeente-secretaris, de adjunct-gemeentesecretaris, de projectleider en overige projectgroep-leden, en twee medewerkers (zie verder paragraaf 3.4.2). Toen dit onderzoek werd uitgevoerd was het innovatieproject nog niet afgerond. Naar de mening van burgers kon daarom niet worden gevraagd.

3.4.2 Eper innovatoren aan het woord

Wethouder

Van 1991 tot 1998 en van 2002 tot heden wethouder in Epe. Verantwoordelijk wethouder voor de Publiekswinkel.

Directie

- Gemeentesecretaris van de gemeente (sinds 2003). Verantwoordelijk voor de reorganisatie en invoering van het Eper Publieksmodel in 2003.

²³⁹ Gemeente Epe, Projectgroep Publiekswinkel, *Visiedocument Publiekswinkel: van 1 naar 13.000 loketten*, oktober 2003, p. 6.

- Adjunct-gemeentesecretaris, verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Samen met de gemeentesecretaris, die zich meer op de contacten met het College en de Raad richt, vormt hij de directie van de gemeente Epe.

Projectleider

Afdelingsmanager van de afdeling Publiekszaken. Projectleider van de Publiekswinkel.

Projectgroep²⁴⁰

- Teamleider Vergunning en Handhaving. Het team is ontstaan sinds de reorganisatie en valt onder de afdeling Publiekszaken. Het team bestaat uit twee eenheden: een eenheid vergunningverlening en een eenheid handhaving, die in principe strikt gescheiden hun werk doen. Dit team is in 2003 ook aangeschoven bij de projectgroep Publiekswinkel en is met name in de oriënterende fase (tot 31 december 2004) betrokken geweest bij de Publiekswinkel.
- Teamleider Directe Publiekszaken (waaronder belastingen en WOZ), de eenheid Burgerzaken en de eenheid Zorg. Verder accountmanager voor Sociale Zaken dat is uitbesteed aan gemeente Apeldoorn. Actief in het deelproject van de Publiekswinkel 'realisatie front- en backoffice' en na invoering van de Publiekswinkel verantwoordelijk voor de eenheid Publiekswinkel.
- Documentair informatieverzorgers bij de afdeling Interne Dienstverlening en intern adviseur op het gebied van documentaire informatievoorziening, werkzaam bij de afdeling Concern als procesadviseur op het gebied van informatievoorziening & automatisering. Taak: een nieuw documentmanagementsysteem opzetten voor de afdeling Interne Dienstverlening in het kader van de Publiekswinkel. Afgelopen jaar betrokken geweest bij het E-loket en een nieuw klantgeleidingssysteem van de Publiekswinkel.
- Senior medewerker Burgerzaken, verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van die eenheid. Actief in het deelproject van de Publiekswinkel 'realisatie front- en backoffice' en de toekomstig operationeel manager van de Publiekswinkel.

Medewerkers

- Eén medewerkster is sinds 16 jaar werkzaam bij de gemeente Epe. Drie jaar geleden van de Sociale Dienst als baliemedewerkster overgeplaatst naar de eenheid belastingen, binnenkort wordt ze baliemedewerkster bij de Publiekswinkel.
- De andere medewerkster is sinds 4 jaar allround baliemedewerkster bij de eenheid Burgerzaken. Ook zij wordt baliemedewerkster bij de Publiekswinkel.

3.4.3 Aanleiding voor het project

De gemeentesecretaris is de drijvende kracht achter het innovatieproject. Hij brengt de aanleiding als volgt onder woorden:

- Er kwamen veel klachten vanuit de burgers. Er kwamen niet zozeer klachtenbrieven, maar de Gemeenteraadsleden werden natuurlijk aan-gesproken door de burgers. En dat versterkte het beeld dat men toch al had, van 'deze organisatie moet gewoon beter, het loopt gewoon niet lekker'. Of het nou allemaal klopt dat beeld, het zijn allemaal subjectieve waarnemingen, ook van de Gemeenteraadsleden, daar ga je een

²⁴⁰ Dit zijn leden van de projectgroep zoals deze in de startfase in 2003 was samengesteld. Van een projectgroep is ten tijde van dit onderzoek geen sprake meer.

subjectieve opvatting over geven over die waarneming en dan krijg je een mening. Dus selectief en subjectief, dus wat is de waarheid? Op een gegeven moment zijn dit soort dingen gewoon feiten en dan moet je er maar gewoon van uitgaan dat het zo is en om dan heel diep te graven klopt het allemaal, op een gegeven moment zijn beelden feiten. Zo moet je het ook maar zien. (...) En toen hebben ze gekeken hoe ze dat aan moesten pakken. Er is eerst intern gekeken, toen was ik er nog niet, toen is men begonnen, na een jaar of twee jaar²⁴¹ zijn ze begonnen met intern een actie te starten, het Kompas project. Kompas dat wil zeggen dat er een koers moet worden bepaald. Het had twee onderdelen. Als je iets wilt met je gemeente moet je eerst een visie hebben, die zijn ze toen opgestart en dat is toen ook gelukt, en uiteindelijk is dat de visie Epe 2010 geworden. Wat willen we voor onze burgers, onze inwoners, wat willen we met ons grondgebied etcetera. En het tweede spoor van het Kompastraject was het organisatietraject en dat heeft heel lang geduurd, dat sudderde en sudderde, dat kon men hier niet voor elkaar krijgen. Het vorige managementteam onder leiding van de toenmalige gemeentesecretaris hield elkaar een beetje gevangen in krachteloosheid. Mensen waren toen, en dat was misschien ook wel nodig in die tijd, heel erg veel bezig met kleine interne dingen. De organisatie was niet gericht op het sturen in die visie, maar op het sturen op openingstijden, prikklokken. Ze konden niet meer uit die manier van werken komen. Men kon dus niet even zichzelf bij de haren, net als de baron van Münchhausen, om-hoog trekken om boven dat maaiveld uit te komen en te kijken hoe zit deze wereld nou in elkaar. Ze waren er niet meer toe in staat. Dus toen moesten er wat externe impulsen²⁴² komen om dat weer los te schudden, om mensen weer het gevoel te geven van we kunnen het best, maar even wat anders denken. Al die jaren dat je zo'n vast patroon hebt ingesleten, daar moet je even uitkomen.²⁴³ Daar zochten ze iemand voor en toen zijn ze tegen mij aangelopen.

In 2002 is besloten te gaan reorganiseren naar het Eper Publieksmodel, gebaseerd op principes van het directiemodel. In het Collegeakkoord van 2002 werd aangegeven dat er een Publiekswinkel moest komen. De nieuwe organisatie ging op 1 januari 2003 van start. Met de kanteling in 2003 werd het overgrote deel van het management vervangen. De hoofddoelen van de reorganisatie zijn resultaatgerichtheid, klantgerichtheid en externe gerichtheid. In juni 2003 gaat het innovatieve Publieks-winkel-project officieel van start.

Naar aanleiding van gesprekken tussen burgers en Gemeenteraadsleden over de dienstverlening die te wensen overliet, is in 2002 het besluit genomen te gaan reorganiseren naar het Eper Publieksmodel, gebaseerd op principes van het directiemodel. In het Collegeakkoord van 2002 wordt de Publiekswinkel genoemd. De hoofddoelen van de nieuwe organisatie die op 1 januari 2003 van start gaat zijn resultaatgerichtheid, klantgerichtheid en

²⁴¹ In 1999.

²⁴² Klachten van buiten de organisatie leiden ertoe dat er iemand van buiten wordt aangetrokken om een en ander weer vlot te trekken. Dit is een goed voorbeeld van de rol die een extern proces bij innovatie kan spelen (zie verder ook paragraaf 2.4.4).

²⁴³ Zie ook innovatie als leerproces over het doorbreken van bestaande patronen in paragraaf 2.4.3 en "double loop & triple loop" - leren en model 2 gedrag in paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3.4.

externe gerichtheid. De nieuwe gemeentesecretaris neemt hierbij het voortouw en kan er in juni 2003 met het innovatieve Publiekswinkel-project begonnen worden.

3.4.4 Doelstelling, meten van resultaten en maatschappelijk effect

Sinds de reorganisatie is er veel aandacht besteed aan prestatiegerichtheid. Er is een planning en control cyclus ontwikkeld die voorziet in een centrale planninglijst, een programmabegroting waarin is opgenomen welke programma's georganiseerd moeten worden en wat deze kosten, en er zijn afdelingsplannen. Daarnaast is er sinds een jaar een systeem van POP-, functionerings- en beoordelingsgesprekken. Hierin worden er voor iedereen persoonlijke doelstellingen voor dat jaar gesteld. Aan dit beoordelingssysteem is ook een beloningssysteem gekoppeld. De gemeentesecretaris legt uit dat dit niet gemakkelijk gegaan is:

- We hebben het met een hele hoop gedoe allemaal tot stand gebracht. Gedoe omdat het heel vervelend is als je moet afspreken wanneer je je stukken dat jaar oplevert en dan ook nog SMART.²⁴⁴ We hebben dat nu voor elkaar, dat heeft nogal wat voeten in de aarde gehad. Maar er is nu een centrale planninglijst. Ook het bestuur weet nu wanneer er belangrijke dingen komen, wanneer beslissingen genomen worden, dan kunnen ze zich daar beter ook op voorbereiden. Dus het beheer van het geld daar is ook de resultaatgerichtheid en de prestatiegerichtheid toegenomen. En daar zijn allerlei instrumenten voor ontwikkeld om dat te doen: productregistratie, financiële systemen zijn goed aangepast, zodat we dat goed bij kunnen houden, een tijdschrijfsysteem.

Met de invoering van het workflowmanagementsysteem, om te beginnen bij de afdeling Publiekszaken, kan gecontroleerd worden hoe lang het duurt voordat een aanvraag wordt afgehandeld. Dit wordt een belangrijk systeem om managementinformatie te verzamelen, inclusief normen waarmee werkzaamheden kunnen worden gecontroleerd en gefaciliteerd.

De adjunct-gemeentesecretaris licht dit als volgt toe:

- Het workflowmanagementsysteem wordt een belangrijk instrument om bepaalde normen aan je processen te hangen. Dus er wordt veel planmatiger gewerkt, resultaten worden veel beter benoemd, er wordt meer op gestuurd. Als er wordt afgeweken van resultaten dan worden de goede mensen daarbij betrokken. Het College wordt er ook veel nadrukkelijker bij betrokken.

De teamleider Vergunning en Handhaving wijst erop dat het belangrijk is alert te zijn op de bedreigende werking die er van zo'n systeem uit kan gaan:

- Zo'n workflowsysteem gaat natuurlijk wel bedreigend zijn. Maar we zijn 1 januari 2004 begonnen met een systeem van POP gesprekken en beoordelingsgesprekken,

²⁴⁴ Zie paragraaf 2.3.6 over de schaduwkanten van prestatiemeting.

waarbij er heel nadrukkelijk op prestatieafspraken en competenties wordt gericht. Dat heeft ook in het denken van mensen een enorme verandering gebracht. Het wordt alleen straks makkelijker om te kijken wat er gebeurt. Het doel van zulke dingen moet duidelijk worden. (...) Het risico ervan is dat mensen het gevoel hebben dat ze niet genoeg ruimte hebben.²⁴⁵ Maar het systeem is niet bedoeld en aangeschaft om mensen zoveel mogelijk te controleren. Zo zou ik het zelf ook niet gebruiken, het is een sturingsinstrument, niet bedoeld om mensen in een keurslijf te steken.

De teamleider Directe Publiekszaken wijst op het te behalen efficiency-voordeel²⁴⁶:

- We verwachten dat het op een gegeven moment ook fte's zal gaan opleveren door op deze manier te gaan werken, maar het is wel zo hoe meer dingen je bij de kop van het proces pakt, dat moet efficiëntie voordelen gaan opleveren. Maar dat gaan we nu nog niet inleveren,²⁴⁷ we gaan die mensen nu gebruiken om de dienstverlening te verbeteren en dan is het mooi om achteraf te zeggen dat het ook efficiënter is.

De senior medewerker Burgerzaken wijst er ten slotte op dat de werkzaamheden die de Publiekswinkel met zich mee brengt ten koste kunnen gaan van evaluatie:

- Door de projectgroep zijn alle doelen echt wel uitgespit en uitgewerkt. En er zijn ook evaluatiemomenten geweest. Maar hoe dichterbij de Publiekswinkel komt hoe meer dat eigenlijk stil staat, dan is daar geen tijd meer voor die evaluatie. Die vier werkgroepen die er geweest zijn, zou je eigenlijk moeten continueren. Dat komt de medewerkers alleen maar ten goede, de contacten zijn gelegd, het begrip is er voor elkaar, en dat moet je continueren. Je loopt nu het risico door alle andere werkzaamheden die er zijn, zwakt dat niet weer wat af.

Wat betreft het maatschappelijk effect van het project worden verschillende zaken genoemd.

Zo geeft de wethouder aan:

- Als je als overheid niet innoveert rijzen op termijn de kosten uit de pan. Maar het eerste punt is, je burgers accepteren het niet meer. Je burgers zullen steeds meer kritiek uitoefenen dat jij als overheid nog blijft werken op een hele ouderwetse manier. Je zult mee moeten gaan anders wordt de kritiek steeds groter, alle negatieve publiciteit kun je je niet veroorloven op de langere termijn. Kijk maar hoe de Nederlander denkt over zijn overheid en dat is over het algemeen niet zo positief, dus daar zul je wat aan moeten doen.²⁴⁸ Ik moet er even over nadenken of zo'n effect ook meetbaar wordt gemaakt. Ik vind het wel belangrijk dat het meetbaar wordt gemaakt. Ik moet je het antwoord op de vraag schuldig blijven. We hebben hier wel een medewerkerstevredenheids-onderzoek, maar volgens mij niet bij de burger en we hebben dat niet naar de burger. Het is helemaal in hè, om dingen meetbaar te maken?²⁴⁹

²⁴⁵ Dit kan voor innovatie belemmerend werken, zie paragraaf 2.4.3 over het belang van ruimte.

²⁴⁶ Zie paragraaf 2.3.6 over efficiency.

²⁴⁷ Dit is een pleidooi om besparingen niet te gebruiken om te bezuinigen, maar om de kwaliteit dienstverlening te verbeteren (zie bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2).

²⁴⁸ Ook dit is weer een goed voorbeeld van de manier waarop externe druk een rol kan spelen bij een innovatieproject; zie ook doelgroepen als klant en inspiratiebron in paragraaf 2.4.4.

²⁴⁹ Zie paragraaf 2.3.6 over 'Meten is weten' en "New Public Management".

De wethouder ziet het belang in van maatschappelijke effecten, maar wijst wel op de moeilijkheid om die te operationaliseren en te meten. De gemeentesecretaris legt uit hoe er geprobeerd wordt dat te realiseren:

- We hebben ook een programma ‘Epe in control’, om maatschappelijke effecten meetbaar te maken, daar zijn we nu mee bezig om dat meer en meer te doen. Dat is ook een instrumentje. We proberen steeds meer onze programmabegroting te sturen op maatschappelijke effecten. Maar dat is een hele moeilijke en taaie. Want hoe maak je dat meetbaar en operationeel? We hebben geloof ik elf programma’s en daarvan hebben we geloof ik nog maar twee gevuld met meetbare zaken op het gebied van maatschappelijke indicatoren. Zoals bij het programma ‘Opgroeien in Epe’, dat gaat over jeugd. Dan gaat het over indicatoren voor de beoordeling van de eigen gezondheid van de jeugd, daar hebben we iets voor dat kunnen we meten. Maar ook het gebruik van genotsmiddelen, alcohol, drugs, tabak. Dat moet verminderd worden, daar is een streefwaarde voor bedacht. Geciteerd uit de programmabegroting: ‘De ontwikkeling van de programmabegroting als sturingsinstrument voor Raden en richting geven in het kader van het College en de ambtelijke organisatie is nu voltooid. Ook andere gemeenten zijn volop bezig hun programmabegroting verder te ontwikkelen. Daarbij is vooral de worsteling met het meetbaar maken van de beoogde effecten van de uitvoering van beleid kenmerkend. De komende jaren zal niet zozeer de huidige opzet, maar wel de kwaliteit van het inhoudelijke programma zoals de ontwikkeling van betrouwbare, valide, meetbare indicatoren worden ontwikkeld’.

De adjunct-gemeentesecretaris wijst verder nog op een klachtenmeldpunt dat voor burgers in het leven is geroepen. Ook de projectleider benadrukt het belang van de kwaliteit van de diensten die betrouwbaar moeten zijn:

- Het belangrijkste is dat als inwoners bij de gemeente komen, dat ze dan niet twijfelen over de kwaliteit van een dienst en dat ze voorzien worden in hun vraag. Dat heeft alles met de betrouwbaarheid van je gemeente te maken. Als je dienstverlening niet goed is, zul je op andere vlakken ook kritiek houden. Een klant kan nergens anders heen dan naar de gemeente.²⁵⁰ Het gaat om draagvlak. Als je ook kijkt naar het openbaar bestuur, er is weinig vertrouwen in politiek in Nederland en overheidsinstanties. Dat is natuurlijk schadelijk. Het zijn wel instanties die een wettelijke taak uitvoeren en je krijgt anarchie als je die niet goed uitvoert.

De documentair informatieverzorger en procesadviseur informatievoorziening & automatisering vraagt zich ten slotte af of de gemeente Epe de burgers wel om hun mening gevraagd heeft:

- Ik vind wel dat er een maatschappelijk effect beoogd moet worden met zo’n project. Maar ik vraag mij af, volgens mij hebben we de burgers nooit gevraagd of ze zo’n Publiekswinkel wilden hebben.

²⁵⁰ Zie paragraaf 2.3.3 over de rol van de overheid in dit verband.

Evaluatie

Planning en control cyclus, workflowsysteem en prestatiemeting worden vaak genoemd. Zo geeft de wethouder aan dat het belangrijk is het maatschappelijk effect te meten, maar hoe dat zou moeten gebeuren weet hij niet. De directie laat weten dat er aan de meetbaarheid van maatschappelijke effecten de laatste tijd steeds meer aandacht besteed wordt in de programmabegroting, maar dat het meetbaar en operationeel maken van maatschappelijke effecten erg lastig blijkt te zijn. Van de elf programma's hebben ze er naar eigen zeggen nu twee voorzien van meetbare indicatoren wat betreft maatschappelijk effect. Het is dan ook een doelstelling de komende jaren steeds meer aandacht te besteden aan het meetbaar maken van deze indicatoren. Deze indicatoren in de programmabegroting zullen ook vertaald gaan worden naar de afdelingsplannen. Het adagium 'Meten is weten' lijkt te overheersen in Epe, de titel van een van de programma's is in dit verband veelzeggend: 'Epe in control'. Het is te hopen dat de burger in deze "New Public Management"-benadering²⁵¹ niet door alle aandacht voor meetinstrumenten uit het oog verloren wordt. De documentair informatie verzorger en procesadviseur informatievoorziening & automatisering stelde dan ook terecht de volgende vraag: Hebben wij de burgers eigenlijk wel gevraagd of ze een Publiekswinkel willen?

3.4.5 De term 'innovatie'

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat het Publieksmodel en de Publiekswinkel 'innovatief' zijn omdat:

- het zowel bij het Eper Publieksmodel als de Publiekswinkel gaat om grote veranderingen die zelfstandig door de organisatie worden doorgevoerd en waarbij er veel dingen tegelijkertijd worden aangepast: zo worden bij de Publiekswinkel niet alleen de balies gecentreerd, er wordt ook wat gedaan aan de brandveiligheid, het digitaal loket, een nieuw kassa- en een workflow-systeem;
- de Publiekswinkel een andere manier van werken en denken bevat;
- de Publiekswinkel meer efficiëntie oplevert;
- er bij de totstandkoming van het Publieksmodel en de Publiekswinkel procesmatig gezien gebruik gemaakt wordt van voor gemeenten innovatieve instrumenten, zoals 'Gaming' (zie hieronder de uitspraak van de adjunct-gemeentesecretaris).

Vernieuwen en veranderen zijn de sleutelwoorden die de meeste respondenten gebruiken om de innovatie in hun organisatie te karakteriseren. Hieronder volgen een aantal uitspraken:

²⁵¹ Zie paragraaf 2.3.6.

Wethouder:

- Eigenlijk is innovatie als je een nieuwe werkwijze, nieuwe producten gaat ontwikkelen.

Gemeentesecretaris:

- Innovatie voor zover ik het hier heb toegepast, is het zoeken naar nieuwe wegen, het ophouden met bestaande paden te betreden.²⁵²

Adjunct-gemeentesecretaris:

- Innovatie zie ik als iets wat heel nieuw kan zijn of een combinatie van het al bestaande wat een nieuwe toepassing krijgt en daarom innovatief is. Wat in deeltjes elders al bestaat, maar omdat het nu op een andere manier wordt samengevoegd iets nieuws is. Maar het kan ook zijn iets heel nieuws, iets wat nog helemaal niet bestaat.
- Het Eper Publieksmodel is gebaseerd op het feit dat je streeft naar continue verbetering, dat je altijd bezig bent met hoe kunnen we dit beter maken, hoe functioneert het. Eper Publieksmodel is erop gebaseerd dat als je je richt op die vernieuwing dat je evenveel aandacht besteedt aan de harde als aan de zachte kant. Dat is volgens mij ook één van de redenen geweest dat InAxis heeft gezegd van nou, en dat vond ik wel innovatief, dat bij een organisatie-ontwikkelingstraject, een instrument als 'Gaming' is ingezet. Dat is een spelsimulatie, je gaat met z'n allen een spel doen, je hebt een plan gezegd waar bepaalde zaken inzitten, waar het bijvoorbeeld gaat over communicatie, over samenwerken, over klantgericht zijn, maar dan net even op een andere manier waarop je dat met elkaar doet. 'Gaming' is heus wel iets dat wordt ingezet als instrument binnen organisaties in Nederland, maar bij gemeenten niet heel veel, dat was wel een innovatief instrument. Niet dat het helemaal nieuw was. Ik ken weinig gemeenten, ook vanuit mijn organisatieadviestijd, die zo'n instrument inzetten. Hier in Epe is dat wel gedaan.

Projectleider:

- Afstand nemen van de oude manier van werken. Eigenlijk zou dat een continu proces moeten zijn en het wordt nu heel zwaar aangezet omdat er volgens mij ook jarenlang stilstand is geweest.

Teamleider Vergunning en Handhaving:

- Vernieuwing, maar dan vernieuwing met de gedachte erachter dat het een verbetering moet zijn. Met minder inzet een beter product neerzetten. Meer efficiëntie.

Teamleider Directe Publiekszaken:

- Innovatie is vernieuwend, duidelijk alles anders, grenzen verleggen. Verder kijken dan alleen maar hetgeen wat je nu doet.

Documentair informatieverzorger en procesadviseur informatievoorziening & automatisering:

- Innovatie is, mijn oordeel is dat dan, dat je echt, echt verandert. Dus niet cosmetisch veranderen, gewoon met de kaasschaaf even iets veranderen, maar je hele methode ook veranderen.

Senior medewerker Burgerzaken:

²⁵² Zie ook innovatie als leerproces over het doorbreken van bestaande patronen in paragraaf 2.4.3 en "double loop & triple loop" - leren en model 2 gedrag in paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3.4.

- Een snelle, grote verandering dat is innovatie voor zoals het hier geldt.

Ten slotte is het opvallend dat de op de werkvloer de term ‘innovatie’ niet leeft. De medewerkster Burgerzaken zegt dat ze het woord ‘innovatie’ haar niets zegt en dat ze het op haar afdeling nooit gebruiken.

Evaluatie

Voor de meeste respondenten is innovatie verbonden met vernieuwing, verandering en afstand nemen van de oude manier van werken. De beide medewerksters op de werkvloer vormen een uitzondering: op hun afdeling wordt het woord niet gebruikt.

3.4.6 Innovatieklimaat

De gemeentesecretaris geeft aan dat er echt het een en ander in de organisatie veranderd is:

- Er zijn natuurlijk wel een hele hoop andere dingen gebeurd die maken dat je anders moet werken. Dat je meer wordt aangesproken op je resultaten enzovoort.²⁵³ De onderliggende manier van werken die is veranderd en dat merkt men heel goed.²⁵⁴ Je kan mensen natuurlijk niet veranderen van ‘nu moet je kritisch collegiaal zijn.’ Je kunt niet tegen mensen zeggen ‘je moet veranderen’ en dan veranderen.

De adjunct-gemeentesecretaris geeft aan dat innovatie in de gemeente Epe zowel “top-down” als “bottom-up” kan ontstaan:

- Ideeën voor innovatie kunnen zowel vanuit het management of vanaf de vloer komen. Maar als ze vanaf de vloer komen moet er wel draagvlak zijn vanuit het management.²⁵⁵ Dat geldt omgekeerd ook. Alleen kan je als management een bepaalde richting wat meer afdwingen, afdwingen tussen aanhalingstekens, maar soms ontstaat draagvlak na het besluit.

De teamleider Directe Publiekszaken merkt op dat ideeën waarmee medewerkers komen direct met hun eigen werk te maken hebben en niet zozeer met organisatiebrede grote innovaties:

- Ik vind dat nieuwe ideeën juist vanaf de vloer moeten komen, die werken dagelijks met die burger en dat gebeurt ook wel.²⁵⁶ Op basis van een onderzoek wat we gedaan hadden, vonden we dat er behoefte was om op vrijdagavond open te zijn. Toen hebben wij gezegd van ‘dat bepalen wij als management, klantgericht werken, op vrijdagavond zijn de winkels open’. Toen had de eenheid Burgerzaken gezegd van ‘dat willen we helemaal niet, wat wij horen is dat juist de woensdagmiddag zo

²⁵³ Hier is sprake van een externe impuls (paragraaf 2.4.4).

²⁵⁴ Zie ook innovatie als leerproces over het doorbreken van bestaande patronen in paragraaf 2.4.3 en “double loop & triple loop” - leren en model 2 gedrag in paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3.4.

²⁵⁵ Zie paragraaf 2.4.3 over de rol van het managen van ideeën en het belang van “bottom-up” innovatie.

²⁵⁶ Idem

belangrijk is om open te zijn, dat horen we ook vaak. Ook zitten er praktische problemen bij, spoedaanvragen op vrijdag kunnen niet want daar zit nog een weekend tussen.’ Dat waren toch wel dusdanige argumenten waar wij als management niet aan gedacht hadden, dat we dachten van ‘we maken er de woensdag van acht tot acht van’. Als het om de inhoud en hun eigen vak gaat dan komen mensen toch wel heel erg met eigen ideeën over hoe we dingen beter kunnen doen, maar echt grote projecten daar zijn mensen toch minder mee bezig, ze moeten ook gewoon hun eigen werk doen. Ik denk dat echt grote projecten, dat dat toch meer van het management komt. Waarbij je de medewerkers toch wel erg hard nodig hebt.

Evaluatie

Er komen zowel innovatieve ideeën van de werkvloer als van het management. Voor innovatieve ideeën van de werkvloer is draagvlak bij het management belangrijk. Verder geven de adjunct-gemeentesecretaris en een teamleider aan dat de medewerkers met name bezig zijn met hun dagelijkse bezigheden en niet met hoe de gehele organisatie verbeterd zou kunnen worden. Echt grote innovatieve plannen moeten volgens hen toch meer vanuit het management komen.

3.4.7 Succes- en faalfactoren

In deze paragraaf staan de succes- en faalfactoren in Epe centraal. De innovatoren worden eerst zelf aan het woord gelaten, daarbij wordt in voetnoten verwezen naar de eerder gepresenteerde checklist, voordat hun uitspraken geëvalueerd worden door ze te relateren aan de in paragraaf 2.4 ontwikkelde kwadranten.

Succesfactoren

Wethouder:

- Je moet de juiste mensen binnenhalen. Als je op het leidinggevende niveau niet de juiste mensen hebt zitten, dat is essentieel.
- Personeel is het belangrijkste gereedschap waar je over beschikt, dat betekent dat je zorg moet dragen voor een goede beloning. Voor mensen die extra presteren moeten voor een extra beloning krijgen.²⁵⁷ Opleidingsmogelijkheden hoort daarbij. Maar daar hoort ook bij dat degenen die niet goed functioneren, dat je daar sancties op legt.
- Je moet als bestuur de ruimte geven aan de directie en de bereidheid hebben om financiën beschikbaar te stellen voor investeringen en je hebt financiën nodig voor een goed personeelsbeleid, opleidingen.
- Mijn gevoel is bij automatisering dat het bij grotere gemeenten wat gemakkelijker loopt, omdat gemeenteraden daar op grotere afstand zitten. Directies, de

²⁵⁷ Zie “incentive structures” als voorbeeld van het inspelen op interne structuren in paragraaf 2.4.1.

leidinggevend, het management, hebben daar veel en veel meer invloed. Dat zegt ik gevoelsmatig, want ik heb daar geen ervaring mee. Maar kleinere gemeenten hebben de neiging om achterover te gaan leunen. Die gemeenteraden willen zich overal mee bemoeien, elk kwartje dat je uitgeeft.

- Ik ben blij dat er dingen landelijk gestimuleerd worden, zoals automatisering, digitalisering. Als dat landelijk niet gestimuleerd werd, dan zouden er een deel van de gemeenten zijn die gaan nog veel meer achterover leunen.²⁵⁸ Die gemeenten hebben die stimulans van bovenaf nodig. En ik weet niet hoe het bij de echt grote gemeentes gaat, ik denk dat het daar minder noodzakelijk is, maar daar heb ik niet goed zicht op.

Gemeentesecretaris:

- Het allerbelangrijkst is de betrokkenheid van het bestuur en politiek. Als je de politiek betrokken hebt bij datgene wat je gaat doen, als zij als het ware zeggen dat wat je nu doet is van ons, dan krijg je ook ruimte.²⁵⁹ Het geeft in ieder geval mogelijkheden om na te denken, om ook weer die bestaande, begaande paden te verlaten.²⁶⁰ En “benchmarking” is daar een middel voor.²⁶¹
- Bezuinigingen creëren een belangrijke noodzaak om te gaan innoveren.²⁶² In ons bezuinigingsproject waar we in 2004 echt fors mee zijn begonnen, dat heet ‘Ontwikkelen en Ombuigen’. Met andere woorden, echt ook vanuit de gedachte van je kunt van bezuinigingsnoodzaak misschien ook wel positieve dingen bedenken door te ontwikkelen.
- We hebben ook een medewerkersenquête van tevredenheid, hoe vind je nou dat er in je eigen eenheid wordt gereageerd? Of vind je dat we extern betrokken zijn? Als dan vijftig procent van de medewerkers vindt van niet, dan moeten we aan de slag.

Adjunct-gemeentesecretaris:

- Dat is in ieder geval draagvlak bij de politieke en ambtelijke leiding. Dat is heel belangrijk en zeker als je kijkt bij zo’n ontwikkeling in Epe want dat heeft ook wat betekent voor het bestuur. Als je resultaatgerichter wilt gaan werken betekent dat ook dat je als bestuur minder ruimte hebt. Je kan niet de ene week het een bedenken en de andere week het andere, want je hebt afspraken gemaakt.
- Het verbeteren van de dienstverlening was nadrukkelijk ook wel een Collegepunt, het stond in het Collegeprogramma, daar kon je ook bij aanhaken. En dat doen we in algemene zin vaker, als het echt belangrijk is en we het ook belangrijk vinden om het op een goede manier aan te vliegen en op een bepaalde manier neer te zetten, dan maken we veel gebruik van een presentatie aan de Raad.²⁶³ Als ambtenaar kan je daar ook weer andere dingen over vertellen dan dat je als bestuurder kan. Je bent toch vaak beter op de hoogte van bepaalde fitnesses of wat een bepaalde historie is. Dus dat kan helpen om iets door de Raad te krijgen. Dus dat is toen wonderbaarlijk goed gelukt. (...) Toen konden we een sluitende begroting presenteren, dat is voor een Raad altijd aantrekkelijk.
- De kunst is toch ook om de balans te bewaren ook in het ritme waarop je veranderingen, het tempo en de volgorde waarin je verandert en wat je organisatie

²⁵⁸ Zie inspelen op externe structuren en omgaan met externe processen in paragraaf 2.4.2 en 2.4.4.

²⁵⁹ Zie creëren van ruimte in paragraaf 2.4.3.

²⁶⁰ Zie ook innovatie als leerproces over het doorbreken van bestaande patronen in paragraaf 2.4.3 en “double loop & triple loop” - leren en model 2 gedrag in paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3.4.

²⁶¹ Zie “incentive structures” en “benchmarking” in paragraaf 2.4.1 en 2.3.6.

²⁶² Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2.

²⁶³ Zie managen van ideeën in paragraaf 2.4.3.

aankan. En daar hebben we ook wel heel veel discussies in het managementoverleg over gehad of we niet te snel gaan voor de organisatie.²⁶⁴

- Het succes wordt eigenlijk bepaald door het individuele gedrag van de mensen die er onderdeel van uitmaken. Dat is toch altijd je toets, heeft het geleid tot de gedragsverandering die we beogen.²⁶⁵
- Ook gaat het om managementstijl, daarin heb je toch ook een voorbeeldfunctie in de doelen die je hebt gesteld. “Walk your talk.”²⁶⁶
- Veel communicatie, participatie. Als het gaat om afdelingsplannen. De kunst is niet om afdelingsplannen te maken, maar om afdelingsplannen te maken waarvan medewerkers het gevoel hebben dat ze er ook gedurende het jaar iets van merken. Dat medewerkers er met elkaar over hebben gepraat hoe functioneert onze afdeling en wat willen we daar volgend jaar aan verbeteren. Daarbij is het proces waarop je dat doet minstens zo belangrijk als het resultaat.²⁶⁷
- Mijn ervaring is toch dat je een noodzaak moet hebben om te innoveren. Zo’n noodzaak organiseer je bij gemeenten door burgers naar binnen te halen, door te gaan werken met klantonderzoek en te werken met burgerpanels. Door ook een stukje bewustwording te creëren van ‘hier zijn burgers heel kritisch over, dat doen we dus niet goed en moeten we verbeteren’. Die noodzaak kan je ook creëren door dingen als medewerkeronderzoek, waar dingen uitkomen waar medewerkers heel ontevreden over zijn. Die druk kan ook ontstaat door financiële druk of omdat de overheid iets wil. Maar ik vind het zelf ook altijd wel krachtig van buiten naar binnen, door de burger ook naar binnen te laten halen en een spiegel te zijn voor hoe het gaat. Of door doorlichtingen te laten doen, de Rekenkamer is iets wat voor heel veel gemeenten nu een belangrijke spiegel en een belangrijke katalysator is. De Raad vanuit een controlerende functie die ontevreden is over bepaalde zaken. Dat zijn toch wel de ingrediënten die voor een noodzaak zorgen om echt te gaan veranderen om in beweging te komen.²⁶⁸

Projectleider:

- Als je kijkt naar een gemeente, is het toch wel heel belangrijk dat de bestuurlijke top die kant op wil, dat is een hele belangrijke voorwaarde. Die moeten toch beslissen of de mensen en middelen beschikbaar worden gesteld voor die verandering. Dan heb je in het management mensen nodig die de visie hebben en het willen gaan trekken.²⁶⁹ En vervolgens is het belangrijk dat je de medewerkers daarin meekrijgt en dat zij ook zien dat die verandering nodig is en ook iets is dat ook leuk kan worden en waar zij een voordeel in kan zien.
- Hoe is je eigen organisatiestructuur en past die bij de nieuwe manier van werken? Misschien moet je andere afdelingen gaan vormen.²⁷⁰

Teamleider Vergunning en Handhaving:

²⁶⁴ In paragraaf 2.4.4 wordt in gegaan op het belang van timing als externe procesfactor. Uit deze opmerking blijkt dat timing ook binnen de organisatie van belang kan zijn.

²⁶⁵ Leren is hiervoor noodzakelijk (zie paragraaf 2.2 en 2.4.3). Het is opvallend dat op één uitzondering na (de wethouder bij faalfactoren) niemand van de Eper innovatoren innovatie met leren verbindt.

²⁶⁶ Zie leiderschap in woord en daad, en communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

²⁶⁷ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

²⁶⁸ Noodzaak creëren, belang van druk van buiten: zie inspelen op externe structuren en omgaan met externe processen in paragraaf 2.4.2 en 2.4.4.

²⁶⁹ Zie leiderschap in woord en daad in paragraaf 2.4.3.

²⁷⁰ Zie paragraaf 2.4.1 over gedecentraliseerde en flexibele structuren.

- Je moet eerst een projectmanager hebben die hart heeft voor de zaak en niet bang is om ver voor de meute uit te lopen. Het niveau van denken. Als je die niet hebt, houdt het volgens mij al op. Bij de meute hoort iedereen die in de reguliere uitvoering zit en een gedeelte van het management hoort daar ook bij, je hebt daar ook heel wat uitvoerende taken tussen. Niet iedere afdelingsmanager is even innovatief.
- Je moet een directie hebben die een open mind heeft voor dat soort dingen en die op het goede moment aan de rem trekt als dat nodig is. En de versnelling erop kan zetten als het bijvoorbeeld om financiën gaat draaien. Naar mijn weten is deze directie dat ook.²⁷¹

Teamleider Directe Publiekszaken:

- Ik denk sowieso door enthousiasme van mensen. Je moet er ook in geloven en je moet het ook brengen.
- Dat je duidelijk weet wat je wilt, dat je visie duidelijk is.²⁷²
- En dat je dus ook gewoon in een traject targets moet halen.²⁷³ Het moet niet te vrijblijvend zijn. Zowel niet voor het management, maar ook voor medewerkers niet. Er moet wel voortgang in zitten.

Documentair informatieverzorger en procesadviseur informatievoorziening & automatisering:

- Ook heb je de capaciteit nodig in je organisatie. Bij bedrijven is het ook niet van de een op de andere dag gekomen. Die zijn ook al zo'n vijftien jaar bezig met automatisering, werkwijze veranderen en innoveren. Het moet geen revolutie zijn maar evolutie. Je moet langzamerhand die stapjes kunnen zetten, want mensen moeten het allemaal wel kunnen oppakken. Mensen hebben echt een vaste manier van werken, daar hebben ze hun zekerheid in van 'zo moet ik het doen'.
- Je hebt kennis nodig en een grote buidel geld.

Medewerkster belastingen:

- Ik verwacht van de leidinggevenden dat ze het goed aansturen, ook de nodige cursussen en trainingen geven. Dat ze er zijn voor ons bij problemen.

Medewerkster Burgerzaken:

- Op zich heb ik wel het gevoel dat ik er goed op voorbereid ben op de Publiekswinkel. Hoe we er fysiek komen te zitten is nog even afwachten omdat de verbouwing nog bezig is, maar we zijn twee weken geleden bij de baliebouwer geweest en dan krijgt iedereen toch meer een idee van hoe het eruit komt te zien. Dat enthousiasmeert. Daar staan ze hier ook echt voor open dat je daarvoor een hele middag op stap kunt. Dat je daar van je werk weg kunt daarvoor, dat vind ik heel prettig.
- We hebben ook afgesproken dat ik voor één van de collega's die het moeilijk heeft de buddy ben, zodat ze niet bang hoeft te zijn van 'ik weet iets niet, aan wie zal ik het nu weer vragen?'. Het is gewoon zo van 'ik sta jou bij en dat vindt ze ook heel fijn'. Daar hebben we in het werkoverleg over gehad (...). Dit buddysysteem gebeurt bij anderen nog niet, maar wie weet.

Faalfactoren

²⁷¹ Zie leiderschap in woord en daad in paragraaf 2.4.3.

²⁷² Idem

²⁷³ Zie paragraaf 2.3.6 over 'Meten is weten' en "New Public Management".

Wethouder:

- Met “benchmarking” ga je je vergelijken met andere gemeenten. Dan ga je kijken de gemeente Epe heeft 33.000 inwoners, dus dan val je in de groep van 20.000 tot 50.000 inwoners en daar komt een gemiddelde uit, en daar ga je je vaak mee vergelijken. Dat heb ik ook wel eens tegen mijn zoon gezegd dat vergelijken met een gemiddelde is helemaal fout om te doen. Want dan stel je je ambitie veel te laag, je moet je richten op de bovenste drie.²⁷⁴ Als het even kan met de allerbeste, daar moet je je mee gaan vergelijken. De adjunct-gemeentesecretaris en ook de gemeentesecretaris, die doen dat ontzettend graag “benchmarking”. Een deel van de medewerkers draagt daar ook aan bij. Er is natuurlijk een deel van de medewerkers dat bang is om vergeleken te worden omdat ze denken het slechter te doen dan anderen. Terwijl je juist zou moeten zeggen wat kan ik ervan leren²⁷⁵, hoe kan ik bij de top horen, maar helaas zit niet iedereen zo in elkaar.
- We doen er alleen als overheid en zeker op gemeentelijk niveau, vijf tot tien jaar over voordat we zover zijn. En dat heeft weer te maken met gemeenteraden. Zodra een College van Burgemeester en Wethouders met voorstellen bij de Gemeenteraad komt om investeringen te doen in je organisatie of in het gebouw van je organisatie, dan is een Gemeenteraad vaak heel terughoudend. We zijn niet van plan om meer belastingen te gaan heffen voor die paleizen van gemeentebestuurders en ambtenaren.

Gemeentesecretaris:

- Als de politiek niet meewil.
- Als degenen die de veranderingen probeert aan te sturen of te faciliteren zelf niet laten zien dat ze er in geloven. Als hun eigen gedrag contrair is aan hetgeen wat ze gaan zeggen.²⁷⁶

Adjunct-gemeentesecretaris:

- Wat we lastig hebben gevonden in Epe is om toch systeemverandering en gedragsverandering hand in hand te laten gaan. Ook in Epe hebben we geworsteld met het vinden van een goede balans tussen systeemverandering en gedragsverandering. En je ziet in Epe toch ook dat de gedragsverandering wat na-ebt bij de systeemverandering.
- Toen werden we geconfronteerd met een groot bezuinigingstraject. Toen zag je dat we eigenlijk het voorstel even hebben opgehouden want we hebben gekeken van ‘ja als we nu naar de Raad gaan en we vragen om geld dan krijgen we dat gewoon niet, dus we moeten nu gewoon maar even wachten’.²⁷⁷

Projectleider:

- Ik denk dat het aantal ambtenaren dat met de vernieuwing en het vernieuwingsdenken bezig is, maar een heel kleine club is. Dat het dan ook heel snel aankomt op het

²⁷⁴ De wethouder is geen tegenstander van “benchmarking”, maar wijst wel op het gevaar van te lage ambities. Zie voor het gebruik van “benchmarking” paragraaf 2.4.1 en 2.3.6.

²⁷⁵ De wethouder verbindt als enige van de Eper innovatoren innovatie met leren. Hij wijst op een schaduwkant van “benchmarking”: de angst bij medewerkers om afgerekend te worden, dit kan innovatie belemmeren.

²⁷⁶ Zie leiderschap in woord en daad in paragraaf 2.4.3.

²⁷⁷ In paragraaf 2.4.4 wordt in gegaan op het belang van timing als externe procesfactor. Uit deze opmerking blijkt dat timing ook binnen de organisatie van belang kan zijn. Zie verder paragraaf 2.4.2 over bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie.

overtuigen van de mensen die uiteindelijk meemoeten en dan krijg je heel snel een “top-down gevoel”.²⁷⁸ Je hebt hier te maken met een hele grote groep mensen die hier al heel lang werken en die in gewenning zitten en zich ineens moeten aanpassen aan een andere manier van werken, en dat die mensen het zien als een aanval op hun functioneren. Ga tegen die mensen maar eens zeggen van het moet anders. Dus dan is een belemmerende factor dat mensen niet mee willen.

Teamleider Vergunning en Handhaving:

- Financiën natuurlijk. Die extra 100.000 euro kan net uitmaken of je tien jaar vooruit kan lopen of dat je over vijf jaar weer aan het werk moet.

Documentair informatieverzorgers en procesadviseur informatievoorziening & automatisering:

- We hebben in eerste instantie de middelen niet hebben om de vernieuwing goed te faciliteren.
- Ik denk ook dat het aan kennis ontbreekt. (...) De technische kennis ontbreekt daar ook bij gemeenten, dus je bent heel erg afhankelijk van bedrijven. En bij bedrijven is het zo dat er per uur wordt gerekend.
- Dat er vanuit management te weinig druk is om dat echt te gaan doen. Het is vaak toch je begint wel met iets, maar ‘het is toch een beetje lastig, ik heb het al zo druk’. En dan verwatert zo iets weer.
- Bij gemeenten is het vaak zo, waar kan een gemeente op bezuinigen. Op personeel. Als je het personeel weghaalt heb je geen capaciteit meer om te innoveren. Ik heb bijvoorbeeld het project DMS²⁷⁹ gedaan. Daar zijn we in 2003 mee begonnen en ik het kader van de reorganisatie heb ik al 20 uren van mijn formatie moeten inleveren. Het is nu 2006 en het DMS is er nog niet, dus ik heb al 3 jaar 20 uur gemist. Dan wordt het natuurlijk wel moeilijker.²⁸⁰
- Mensen bieden vaak weerstand bij veranderingen, omdat ze weer energie moeten steken in het in zich opnemen van veranderingen, dat ze dat weer bijna blind weer kunnen doen. En we hebben nu nog een generatie van mensen die van nature niet gewend zijn om met een computer om te gaan. En voor sommigen is het toch nog een blackbox idee, van wat gebeurt daarin?

Senior medewerker Burgerzaken:

- De software kan voor een belangrijk deel het project stagneren. Het zijn hier zoveel dingen die opgestart worden. Het moet wel werkbaar zijn, ook voor de medewerker. Het moet een vriendelijk systeem zijn waarvan je zegt, daar kan ik ook wat mee.

Medewerkster belastingen:

- Een jaar geleden moesten we allemaal bij elkaar komen en toen heeft de gemeentesecretaris verteld dat ze dit van plan waren, dat ze het in ieder geval wilden gaan onderzoeken. Het belangrijkste was continuïteit, kwaliteit en kostenbesparend. En nu blijkt het niet zo veel op te leveren, maar nu zeggen ze van dat is niet belangrijk meer, want er wordt toch samengewerkt. Of het nu geld kost of geen geld kost, dat maakt niet uit.

²⁷⁸ Zie paragraaf 2.4.3 over het belang van “bottom-up” innovatie.

²⁷⁹ Document Informatie systeem

²⁸⁰ Zie paragraaf 2.4.2 over bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie.

Medewerkster Burgerzaken:

- Dat zijn vooral mensen die al heel lang in deze organisatie werken, op dezelfde plek op die manier hun werk hebben gedaan en dat moeten ze nou omschakelen. En dat vinden ze op zich wel leuk, maar zijn er vaak een beetje huiverig voor. Niet voor de nieuwe collega's of zo, ik denk dat daar geen problemen over zijn, maar meer 'wat wordt er straks van mij verwacht en moet ik geen dingen doen waar ik de kennis gewoon niet voor in huis heb?'
- Het heeft ook wel met je persoonlijke omstandigheden te maken, in ons geval gaat dat om twee collega's, waardoor een persoon zegt van 'dat hele publieksgedoe het zal wel, ik doe m'n werk en ik kan er eigenlijk niet zo heel veel bijhebben'.

Evaluatie

In de gemeente Epe worden veel interne factoren uit kwadrant I en III genoemd: het creëren van nieuwe structuren, een duidelijke visie en voorbeeldfunctie vanuit de top, goede communicatie, beloningen om innovatief gedrag te stimuleren, het belang van ruimte voor medewerkers, het tempo van de veranderingen; kortom aandacht voor interne structuren en de menselijke factor. Daarnaast wordt er in beperkte mate ook gewezen op externe factoren uit kwadrant II en IV: financiën (zowel als randvoor-waarde (genoeg middelen) als doel voor innovatie (bezuinigingen)), druk en voorbeelden van buiten. Ten slotte is het opvallend dat behalve de wethouder niemand van de medewerkers in de gemeente Epe innovatie met leren verbindt.

3.4.8 Publiek - Privaat: een wereld van verschil?

Wat betreft verschillen tussen innovatie in de publieke en de private sector konden er in Epe de volgende uitspraken worden genoteerd:

Wethouder:

- Omdat je niet direct afgerekend wordt, reageert een overheid veel trager. Bij een bedrijf komt een klant als hij niet tevreden is volgende week niet meer terug. Als je werkt in een private onderneming wordt er eens in de zoveel weken gekeken wat jouw prestaties zijn, wat je hebt omgezet. Je wordt veel directer afgerekend. Door die monopoliepositie gebeurt dat bij de overheid niet.²⁸¹ Ook beloningsdifferentiatie kennen we bij de overheid nauwelijks. Omdat over het algemeen ondernemingsraden nogal afkerig daarvan zijn, want dan ga je verschil maken.

Teamleider Vergunning en Handhaving:

- Mijn beeld is van de private sector is dat de directie een bepaald beeld heeft en dat het dan binnen twee jaar ook zover is. Dat de begeleiding van de medewerkers meer is van informatie erin stoppen en klaar, niet zozeer iedereen erbij betrekken. Maar ik baseer dat alleen op gevoel en wat ik lees.

Teamleider Directe Publiekszaken:

²⁸¹ Zie paragraaf 2.3.3.

- Ik denk dat het ook veel met financiën te maken heeft. Vooral de laatste jaren ben je als gemeente toch wel erg veel aan het bezuinigen. En dan wil je wel allemaal dingen maar dat kost toch allemaal geld, en dat is gemeenschapsgeld. En daar moet je zorgvuldig mee omgaan. En als je subsidies moet afbouwen omdat je moet bezuinigen als gemeente en daarentegen bouw je een ontzettende luxueuze publiekswinkel, dat kan je niet verkopen.²⁸²

Senior medewerker Burgerzaken:

- Ik denk dat er bij de gemeente gewoon minder geld is. Dit komt gewoon op het verkeerde moment met al die bezuinigingen.²⁸³ Bij een bedrijf gaat men veel sneller innoveren omdat het de winst en productie van een bedrijf ten goede komt. Hier heeft mijn eigenlijk jaren stil gestaan.

Adjunct-gemeentesecretaris:

- Wat denk ik wel een kenmerkend verschil is, is dat de noodzaak voor innovatie bij een private onderneming wat groter kan zijn. En mijn ervaring is dat je bij een publieke organisatie die noodzaak moet creëren. Soms ontstaat die noodzaak er met bijvoorbeeld bezuinigingen, dan ontstaat de noodzaak om innovatief te zijn, om dingen anders te doen, te vernieuwen en daar ook over na te denken.²⁸⁴ Maar als dat er niet is, dan moet er of externe druk van buiten zijn, van burgers of politiek bestuur, of management, want ergens is naar mijn ervaring toch wel iets van een noodzaak nodig.²⁸⁵ Druk. Bij gemeenten kunnen het heel lang volhouden gewoon vanwege hun monopoliepositie en budgetten. Je bent niet in concurrentie met andere gemeenten.²⁸⁶

De adjunct-gemeentesecretaris is van mening dat gebrek aan concurrentie ook een voordeel kan zijn. Er kan geprofiteerd worden van de bereidheid om van elkaar te willen leren:

- Gemeenten kunnen denk ik ook wel veel van elkaar leren wat betreft innovatie²⁸⁷ en zijn in die zin ook goed vergelijkbaar. Het simpel combineren van zaken die ergens anders al gebeuren, daar kan je heel veel mee bereiken en daar hoeft je niet eens zo heel innovatief voor te zijn, en ik weet niet of dat net zo makkelijk bij het bedrijfsleven kan. Bij het bedrijfsleven is die informatie minder open, bij gemeenten mag hier iedereen alles kopiëren, sterker nog, ik ben er alleen maar trots op dat het gebeurt. Als bedrijf houd je dat wel tegen, als je iets moois hebt bedacht, wil je niet dat de concurrent daarmee gaat lopen.

De teamleider Directe Publiekszaken merkt op dat in navolging van het bedrijfsleven prestatiegericht werken nu ook bij gemeenten toeneemt.

- Dat is dat hele prestatiegericht werken, dat was voorheen helemaal niet, dat was veel vrijblijvender. Terwijl in het bedrijfsleven had je gewoon je targets te halen en anders vlieg je er gewoon uit. Nu gaat het allemaal wat zakelijker en prestatiegerichter.²⁸⁸ Die

²⁸² Zie paragraaf 2.3.1.

²⁸³ Zie het belang van timing in paragraaf 2.4.4.

²⁸⁴ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2.

²⁸⁵ Hier is sprake van een externe prikkel (zie verder ook paragraaf 2.4.2 en 2.4.4).

²⁸⁶ Zie paragraaf 2.3.3.

²⁸⁷ Zie ook innovatie als leerproces over het doorbreken van bestaande patronen in paragraaf 2.4.3 en “double loop & triple loop” - leren en model 2 gedrag in paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3.4.

²⁸⁸ Zie paragraaf 2.3.6 over ‘Meten is weten’ en “New Public Management”.

druk was er nooit zo vanuit de gemeente. Maar de maatschappij wordt anders en de behoefte wordt anders en de noodzaak om anders te gaan werken ook.

De projectleider laat ten slotte weten dat de gemeente Epe van een ontwikkeling als het digitaliseren van processen, die het bedrijfsleven al achter de rug, heeft wil leren:

- We zijn bij Nationale Nederlanden geweest, daar hebben ze ook heel veel processen gedigitaliseerd.²⁸⁹ Wat zij meemaken met de omslag die zij hebben gemaakt is vergelijkbaar met wat wij meemaken. Je zag daar dat er ook heel veel angst zat voor de verandering.

Evaluatie

Als verschillen worden genoemd de afwezigheid van beloningsdifferentiatie bij de overheid, de mindere doelgerichtheid in vergelijking met het bedrijfsleven, minder financiële middelen en terughoudendheid met het gebruik van overheidsgeld in tijden dat er bezuinigd dient te worden en de monopoliepositie van de overheid. Er wordt op gewezen dat het gebrek aan concurrentie ook een positieve uitwerking kan hebben: de wens om van elkaar te leren. Ten slotte wordt opgemerkt dat de overheid de trend uit het bedrijfsleven volgt waarin prestatiemeting en de digitalisering van processen inmiddels al ingeburgerd zijn.²⁹⁰

3.4.9 Tevredenheid gebruikers

Toen dit onderzoek werd uitgevoerd was het innovatieproject nog niet afgerond. Naar de mening van burgers kon daarom niet worden gevraagd.

3.4.10 Overdracht naar andere gemeenten

Er worden door drie innovatoren voorbeelden genoemd van contact met andere gemeenten.

1. De adjunct-gemeentesecretaris laat weten:

- We krijgen heel veel gemeenten bij ons over de vloer die komen kijken hoe wij het doen. We zijn effectief geweest in wat we hebben gedaan, denk ik. Ik heb het idee dat gemeenten steeds meer van elkaar leren. InAxis helpt daaraan mee, maar ook het VNG, die heeft een eigen website, het wiel, waar je stukken kan vinden van andere gemeenten. Er zijn toch ook wel groepjes van gemeenten die met elkaar praten over bepaalde thema's. Googlen is ook wel iets dat gemeenten steeds meer doen, internet helpt ook heel erg.

2. De wethouder stelt:

- Bij moeilijke processen, herinrichting van het dorpscentrum, zijn we tien jaar geleden ook wel bij andere gemeenten gaan kijken. We moesten voor een leefbaarheidsbevorderingproject van een achterstandswijk bij minister Verdonk komen en de gemeenten die het goed gedaan hadden, kregen het woord. Dus ik mocht een

²⁸⁹ Hier is sprake van een externe prikkel (zie verder ook paragraaf 2.4.2 en 2.4.4).

²⁹⁰ Zie paragraaf 2.3.6.

aantal keer wat vertellen over hoe het hier ging en dan zie je wel dat de gemeenten die het niet goed gedaan hebben van onderuit de zak krijgen. En daarna zie je dan wel dat ze hier komen kijken.

3. De projectleider meldt ten slotte:

- Zowel de adjunct-gemeentesecretaris als de gemeentesecretaris gaan met regelmaat naar een congres om over de ontwikkelingen en de aanpak spreken.²⁹¹ Wij hebben in de aanloop ook een hoop afgekeken en dat moet je ook doen. We hebben in het begin contact gehad met Harderwijk, maar nu niet meer. De winkel ziet er heel mooi uit, maar je hebt nog allemaal verschillende loketten en digitaal vind ik ze ook niet voorop lopen.

Evaluatie

Epe heeft in beperkte mate contact met andere gemeenten over het innovatieproject.

3.4.11 Ten slotte

Het laatste woord is aan de projectleider die kritisch kijkt naar het Publiekswinkel-project:

- Het is een beetje een verzamelnaam. Het nadeel van de naam Publiekswinkel vind ik dat je meteen een gedachte hebt aan een winkel of aan een fysiek loket.²⁹² En je ziet er wordt verbouwd, het loket wordt gemaakt, een mooie ingang wordt gemaakt en dan zie je dat alle nadruk gaat naar die fysieke verbouwing. En dat zit ook een beetje in de naam Publiekswinkel. Er is veel meer aan de hand wat erom heen speelt. Wat je wilt is niet alleen je dienstverlening verbeteren fysiek, want eigenlijk is dat uit de tijd, maar ook digitaal. De elektronische dienstverlening zie ik als een belangrijker onderdeel van de vernieuwing dan de verbouwing van de loketten. Dat is het nadeel van die term, want niemand denkt er zo aan. Bij een winkel denk je aan iets van ‘ik ga ergens iets halen.’ Het project is veel breder dan alleen maar fysiek.

²⁹¹ Hier is sprake van een externe prikkel (zie verder ook paragraaf 2.4.2 en 2.4.4).

²⁹² Mooi voorbeeld van een ongelukkig gekozen naam, die bij gebruikers een verkeerde associatie kan oproepen.

3.5 Gemeente Groningen – Project Basis Voorziening Gegevens

3.5.1 Projectbeschrijving

Innovatieproject: Project Basis Voorziening Gegevens (BVG)

Projectduur: april 2002 – eind 2004

Inhoud project:

Het BVG-project zet zich in voor de ontwikkeling van een technische en organisatorische infrastructuur van de gemeente Groningen. Diverse gemeentelijke gegevensverzamelingen (van o.a. de Belastingdienst, Ruimtelijke Ordering, de Milieudienst) zijn in een computersysteem integraal opgenomen. Door de gegevens van afzonderlijke gemeentelijke diensten in één systeem onder te brengen kunnen verschillende gebruikers daarin alle gegevens van de stad en omgeving vinden en is het niet langer meer noodzakelijk verschillende gemeentelijke instanties te benaderen voor die gegevens. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de gegevens ook openbaar worden voor burgers.

Doel:

Het projectplan is vastgelegd in een Project Initiatie Document Project Basis Voorziening Gegevens. Daarin is de volgende doelstelling vastgelegd:

Doel van het project is het ontwikkelen van een basis voorziening gegevens, zijnde een technische en organisatorische infrastructuur, waarmee op basis van reëel bestaande vragen (informatiebehoefte) in de organisatie diverse raadpleeg-toepassingen zijn ontwikkeld en worden beheerd, die gemeen hebben dat ze afhankelijk zijn van de integrale ontsluiting van diverse gemeentelijke gegevensverzamelingen.²⁹³

Het Project Initiatie Document Project Basis Voorziening Gegevens is gericht op de beheersing van het project als geheel en maakt onderdeel uit van een methodiek voor projectmanagement (Prince 2) die gebruikt wordt door de Centrale ICT Organisatie (CIO), een van de vakdirecties van de Dienst Informatie en Administratie (DIA).

²⁹³ A. Berends (2005), Project Initiatie Document Project Basis Voorziening Gegevens, 14-06-05, p. 7.

Verantwoordelijkheid:

De uitvoering van het innovatieproject ligt in handen van een projectgroep van de DIA die wordt gecontroleerd door de stuurgroep BVG, waarin vier diensten vertegenwoordigd zijn: Ruimtelijke Ordening Economische Zaken (ROEZ), de Hulp-verleningsdienst (HVD), de Bestuursdienst en de Milieudienst (MD).

Dataverzameling:

Om inzicht te krijgen in het innovatieve karakter van het BVG-project zijn er niet alleen interviews afgenomen met leden van de stuurgroep en de projectgroep.²⁹⁴ Ook de gebruikers zijn naar hun mening gevraagd. In dit geval zijn dat geen burgers maar medewerkers van instanties die direct van het BVG gebruik maken: gebruikers van ROEZ, Bouwinspectie ROEZ, Bedrijfsbureau DIA, Team Handhaving Hulpverleningsdienst en Bodem Milieudienst (zie verder paragraaf 3.5.2).

3.5.2 Groningse innovatoren aan het woord

Stuurgroep

- Voorzitter: Hoofd concern informatie management bij de Bestuursdienst.
- Algemeen directeur van de Hulpverleningsdienst.

Projectgroep

- Projectleider, procesmatig coördinator, intermediair projectgroep en de rest van de organisatie.
- Teamleider: verantwoordelijk voor de dagelijkse inhoudelijke aansturing van de projectgroep.
- Projectlid 1: Adviseur voor de BVG vanuit de afdeling Geoinformatie. De afdeling Geoinformatie vanuit de dienst ROEZ, vervaardigt de basiskaart voor heel Groningen.
- Projectlid 2: In eerste instantie als leverancier betrokken bij de implementatie van de BVG. Daarna aangenomen bij de DIA voor het technisch ontwikkelen en beheren van de BVG. Hij is technisch projectontwikkelaar van de BVG en houdt de gegevens van de BVG bij.
- Projectlid 3: Verbonden aan de BVG vanuit ROEZ om de gegevens voor de BVG te verzamelen en met de softwareprogramma's van Oracle te werken. Hij is degene die weet waar de gegevens staan en hoe ze samenhangen. In het begin zocht hij de gegevens bij elkaar en ontsloot projectlid 2 ze in de applicatie van de BVG. Gaandeweg heeft projectlid 2 geleerd deze taak zelfstandig uit te voeren en heeft projectlid 3 de BVG verlaten.

²⁹⁴ Behalve met leden van de stuurgroep en de projectgroep is er ook geprobeerd met de verantwoordelijk wethouder contact op te nemen. Maar er werd herhaaldelijk aangegeven dat het voor het onderzoek relevanter zou zijn de projectleider en andere direct betrokkenen te spreken. De wethouder gaf aan dat ze inhoudelijk niet op de hoogte was van het project BVG.

Gebruikers

- Bouwinspecteur ROEZ
- Teamleider Bouwinspectie ROEZ
- Projectleider Bedrijfsbureau DIA
- Teamleider Team Handhaving Hulpverleningsdienst
- Hoofd Bodem Milieu Dienst

3.5.3 Aanleiding voor het project

In de jaren negentig is gestart met de opbouw van gemeentelijke basisadministraties door DIA en ROEZ. Destijds rees de vraag hoe de gemeentelijke organisatie gebruik zou kunnen maken van de tot dan toe opgebouwde gemeentelijke administratie. Het plan om een BVG te ontwikkelen is hier een uitvloeisel van. De rampen in Enschede en Volendam hebben calamiteitenbestrijding en een daaraan gerelateerde goede informatievoorziening hoog op de agenda gezet en het politiek-bestuurlijke draagvlak voor het project versterkt.

3.5.4 Doelstelling, meten van resultaten en maatschappelijk effect

Er was een beknopt plan van aanpak en er is er een uitgebreid project initiatie-document gemaakt. In dit document zijn uiteindelijk geen concrete streefcijfers verwerkt. De projectleider heeft zich hiermee bezig gehouden en stelt dat hij verrast was dat hun globale aanpak werd ingevuld met specifieke hulp vanuit de markt:

- Alles wat we als plannen hadden, hebben we ook gerealiseerd. We hebben anderhalf A-4tje van ons bestek. Sommige organisaties komen met enorme plannen, maar dan probeer je op voorhand heel veel greep te krijgen op die onzekerheden, door zoveel mogelijk in te kaderen hoe bepaalde dingen gerealiseerd zouden worden en wat voor eisen je stelt. Wij hadden eigenlijk in het begin maar een heel globaal idee van wat we wilden realiseren en hebben ons laten verrassen door wat we ervan uit de markt kregen aangereikt aan hulpmiddelen en hoe we met onze eigen kennis en kunde in het project om konden gaan.

Ook de projectgroep was zich niet bewust van harde doelstellingen, resultaten of kengetallen. Het enige harde kengetal was dat vanaf de afsluiting van het project vanaf 31 december 2004 de exploitatie van de BVG gedekt zou worden door de diensten. De projectleider licht dit als volgt toe:

- Het had misschien wat scherper gekund, maar het dwong ons wel om op die datum voldoende draagvlak te krijgen bij de diensten voor het bedrag dat we nodig hadden.

Het hoofd Bodem Milieudienst legt uit dat de focus meer ligt op de kwaliteit van informatie die BVG oplevert dan op de kwantiteit van de kosten:

- Wij becijferen het gebruik van de BVG niet in aantal fte's of iets dergelijks. Wat we wel hebben becijferd is de kwaliteit van de informatie en dat het advies dat we geven beter is. Je hoeft niet meer te shoppen bij collega's of in het archief voor informatie,

met een druk op de knop heb je de informatie. Daardoor kan je ook niet toegeven aan de verleiding dat de druk te hoog is om een bepaalde vergunning te verlenen omdat het lang duurt voordat je de informatie hebt. Want dat is nu niet meer zo.

Het is opvallend dat er duidelijk niet voor gekozen is om te handelen vanuit een “New Public Management”- aanpak.²⁹⁵

Het project beoogde niet in directe zin een maatschappelijk effect, de BVG is in eerste instantie bedoeld om de interne werkprocessen te vergemakkelijken. De projectleider geeft aan dat na de rampen in Enschede en Volendam calamiteitenbestrijding op veel politiek draagvlak kan rekenen. In de toekomst zal bepaalde informatie van de BVG wel voor burgers beschikbaar zijn, dit komt de transparantie van de gemeente naar de burger toe ten goede. In de projectgroep is niet expliciet besproken of het project ook een maatschappelijk doel zou kunnen hebben. Er wordt tot nu toe dan ook geen maatschappelijk effect gemeten, hier zijn ook geen indicatoren voor (zie ook paragraaf 3.5.11). Er worden wel klanttevredenheidsonderzoeken gedaan onder burgers, maar die worden niet voor specifieke projecten uitgevoerd. Eén van de stuurgroepleden geeft aan dat zij dat ook niet verstandig zou vinden, je overlaadt dan de burger met onderzoeken. Gevraagd naar het maatschappelijk effect van het project merkt de algemeen directeur van de Hulpverleningsdienst als lid van de stuurgroep op dat de focus in eerste instantie meer op interne werkprocessen ligt:

- Ik kan er wel een heel mooi sausje overheen gooien. Maar een van de dingen was wel naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam, je moet snel in elkaars systemen kunnen kijken. Maar dit project was heel sterk voor de interne werkprocessen. En uiteindelijk kunnen ook derden daar gebruik van maken.²⁹⁶

De voorzitter van de stuurgroep en tevens hoofd concern informatie management bij de Bestuursdienst merkt in dit verband op:

- Op den duur merkt de burger hier van dat hij niet iedere keer bij het loket al zijn gegevens hoeft op te hoesten. Hij moet zich identificeren, maar niet ook alle andere gegevens geven. Je zou daar als burger wel iets van moeten gaan merken. In de toekomst zullen burgers toegang kunnen krijgen tot het systeem, maar uit veiligheidsoverwegingen zeker niet tot alle gegevens.

De projectleider legt uit dat de focus van BVG in eerste instantie lag op dienst-verlening in relatie tot vastgoedinformatie, vervolgens op informatievoorziening voor calamiteitenbestrijding en ten slotte daaruit voortvloeiend op een kwalitatief betere dienstverlening voor de burger:

²⁹⁵ Zie paragraaf 2.3.6.

²⁹⁶ Zie overdracht naar andere gemeenten in paragraaf 3.5.9.

- Onze focus lag op dienstverlening als kapstok voor het samenbrengen van vastgoedinformatie. Toen we ons plan van aanpak schreven, periode begin 2002, was dat nog steeds onze focus. Toen kreeg je Enschede en Volendam, toen werd ook politiek-bestuurlijk heel duidelijk dat goede informatievoorziening bij calamiteitenbestrijding zo van essentieel belang is. Op dat moment zoek je als initiator van zo'n project naar een goede kapstok om je organisatie, management en bestuur te overtuigen. Toen werd duidelijk dat calamiteitenbestrijding zo'n goede kapstok kon zijn en uiteindelijk ook is geworden. Deze calamiteitenbestrijding is niet formeel geformuleerd. Toen we het voorrolden als project en bij het bespreken van de budgetten hebben we wel gewezen op de verbetering van informatievoorziening ten behoeve van de calamiteitenbestrijding als een van de op te leveren resultaten. We hebben het wel besproken als een van de uitkomsten. Daarnaast zie je dat de organisatie zich inmiddels ook steeds meer druk gaat maken over de kwaliteit van dienstverlening naar burgers toe. Kwaliteit van dienstverlening naar burgers toe is een vanzelfsprekende verantwoordelijkheid. Je zit er als lagere overheid niet voor jezelf, je zit er primair voor die burger. In twee rollen, dienstverlenend, je bent een monopolist op een aantal punten en de burger kan die producten alleen bij jou weg krijgen.²⁹⁷ Probeer dat dan ook zo klantvriendelijk mogelijk te organiseren. Er is ook een meer afgeleide rol om het belang van de burger als groep goed te bewaken.²⁹⁸ Ook daarvoor heb je een goede informatievoorziening nodig, bijvoorbeeld bij aanpassingen van bestemmingsplan voorschriften.

Evaluatie

De rampen in Enschede en Volendam hebben voor het BVG-innovatieproject duidelijk als katalysator gewerkt. Deze calamiteiten hebben het belang van goede informatievoorziening onderstreept en politiek-bestuurlijk draagvlak voor het project tot stand gebracht. Dit is een goed voorbeeld van de rol die externe structuren (financiën) en processen (timing) kunnen spelen tijdens de ontwikkeling van een innovatieproject.²⁹⁹ Verder toont dit project tevens goed aan dat het mogelijk is met een kwalitatieve aanpak, die niet gekarakteriseerd wordt door een "New Public Management"-aanpak, als gemeente te werken aan innovatie.

3.5.5. De term 'innovatie'

Voor de voorzitter van de stuurgroep, de projectgroep (voorzitter en leden) en de teamleider is 'innovatie' verbonden met vernieuwing en een aanpak die buiten de gebaande paden ligt.³⁰⁰ ICT zien zij daarin als een hulpmiddel dat processen ondersteunt. Zo merkt het stuurgroep lid en algemeen directeur van de Hulpverlenings-dienst op:

²⁹⁷ Zie paragraaf 2.3.3.

²⁹⁸ Idem

²⁹⁹ Zie respectievelijk paragraaf 2.4.2 en 2.4.4.

³⁰⁰ Zie ook innovatie als leerproces over het doorbreken van bestaande patronen in paragraaf 2.4.3 en "double loop & triple loop" - leren en model 2 gedrag in paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3.4.

- Innovatie en vernieuwing liggen wat mij betreft wel dicht bij elkaar, iets doen wat er nog niet is. Maar vooral ook gebruik maken van nieuwe technologieën die er dan zijn, die er opeens dan ook toe leiden tot het feit dat je een heleboel systemen naast elkaar hebt. Dusdanig combineren op zo'n manier dat er binnen redelijke tijd ook weer informatie terugkomt.

De gebruikers verbinden 'innovatie' meer met het anders organiseren van werkprocessen (met behulp van nieuwe techniek) om kosten te besparen en de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen:

- Innovatie is dat werkprocessen anders georganiseerd zijn, veel en veel efficiënter zijn geworden, het is kwaliteitsverhogend en kostenbesparend.³⁰¹ Innovatie in die zin dat je gebruik maakt van hele moderne technieken, technieken die je in de toekomst steeds verder moet ontwikkelen via internet.

De vraag of het BVG-project innovatief is, wordt door de meeste Groningse innovatoren bevestigend beantwoord. Interessant is dat het stuurgroep lid en algemeen directeur van de Hulpverleningsdienst, nadat hij gewezen heeft op het vernieuwende karakter van het BVG-project, uitlegt dat het gebruik van het woord 'innovatie' ook bepaalde financiële voordelen kan hebben:

- Het was niet een kant en klaar product wat je op de markt kon kopen. Het is een ontwikkeling geweest, met de stand van de techniek een aantal dingen combineren, waardoor we uiteindelijk de BVG van de grond getild hebben. Als je dan later nog een keer ergens subsidie kan krijgen omdat het woord 'innovatie' erin komt, dan maken we daar ook zeker gebruik van.³⁰²

Evaluatie

Gebruikers verbinden 'innovatie' duidelijk meer met het aan de hand van nieuwe techniek anders organiseren van werkprocessen dan de voorzitter van de stuurgroep, de projectgroep (voorzitter en leden) en de teamleider die 'innovatie' verbinden met vernieuwing en een aanpak die buiten de gebaande paden ligt waarbij ICT als hulpmiddel gebruikt wordt. Bijkomend voordeel is dat van de vernieuwende klank van het woord 'innovatie' bij het aanvragen van subsidies gebruik gemaakt kan worden.

3.5.6 Innovatieklimaat

Het stuurgroep lid en algemeen directeur van de Hulpverleningsdienst is van mening dat het BVG-project innovaties binnen de gemeente enorm stimuleert:

- Er moeten soms zelf wel eens innovaties worden geremd, zodat men ook nog aan de routineklussen toekomt. De BVG heeft wel bijgedragen aan het kijken binnen de

³⁰¹ Zie "New Public Management" in paragraaf 2.3.6.

³⁰² Mooi voorbeeld van het strategisch gebruik van de term 'subsidie'. Zie paragraaf 3.2.5 voor een vergelijkbaar geval.

gemeente hoe men andere processen kan digitaliseren. Daar is BVG niet de enige stuwende factor in, maar draagt wel bij aan het beeld.

Drie Groningse innovatoren noemen concrete voorbeelden van de stimulerende werking die van het BVG-project uitgaat:

1. De teamleider heeft een themateam Elektronische Dienstverlening voor internetontwikkelingen en datawarehousing opgericht:

- Het team wordt een apart onderdeel binnen deze dienst en krijgt ook een aparte ruimte, je wordt één centraal punt met vragen over deze onderwerp. De BVG heeft hier ook echt als katalysator voor gewerkt, zeker omdat het binnen deze dienst ook losgetrokken is. Men heeft gezien ‘projectleiders, dat is toch wel een goed volk’, dat ze gestructureerd projecten kunnen uitvoeren over de diensten heen. Dat is een goed middel geweest.

2. De projectleider Bedrijfsbureau DIA:

- Het project heeft bijgedragen aan andere projecten die zijn gestart vanuit de DIA. We zijn begin dit jaar gestart met de ontwikkeling van een Geautomatiseerde Waarde Bepaling voor courante niet-woningen. Dat zijn winkel, cafés, kantoren enzovoort. We hebben toen een aantal factoren vastgesteld op grond waarvan je de waarde bepaalt van courante niet-woningen. De gegevens waar je je waarde op baseerde waren voorheen vier jaar oud. Door de BVG konden we gebruik maken van hele actuele gegevens, onder andere gegevens van ROEZ. (...) Als de BVG er niet was, hadden we al die gegevens zelf moeten bijhouden.

3. De Teamleider Team Handhaving Hulpverleningsdienst:

- Door de BVG schieten er toch wel diensten wakker van ‘jongen, wat goed dat we zo makkelijk dingen kunnen combineren’. Er is nu meer integrale samenwerking tussen de HVD, MD en ROEZ, door nieuwe regelgeving. De Bouw-, Milieu- en Gebruikersvergunning gaat vervallen, daar komt de Omgevingsvergunning voor terug.

Evaluatie

Verschillende Groningse innovatoren geven duidelijk aan op welke manieren het BVG-project stimulerend werkt: totstandkoming van het themateam Elektronische Dienstverlening voor internetontwikkelingen en datawarehousing, de ontwikkeling van een Geautomatiseerde Waarde Bepaling voor courante niet-woningen en meer integrale samenwerking tussen verschillende diensten. Voor meer voorbeelden over de stimulerende werking die van het BVG-project uitgaat, wordt verwezen naar paragraaf 3.5.10 en 3.5.11 waarin aandacht wordt besteed aan andere vormen van overdracht.

3.5.7 Succes- en faalfactoren

Hoe wordt er in Groningen aangekeken tegen succes- en faalfactoren? Om deze vraag te beantwoorden, worden de innovatoren eerst zelf aan het woord gelaten. Daarbij wordt in

voetnoten verwezen naar de eerder gepresenteerde checklist, voordat hun uitspraken geëvalueerd worden door ze te relateren aan de kwadranten uit paragraaf 2.4.

Succesfactoren

Voorzitter stuurgroep en tevens hoofd concern informatie management bij de Bestuursdienst:

- Het project is langzaam maar zeker opgebouwd. Je begon met iets kleins, eigenlijk bij de dienst ROEZ. (...) Het was duidelijk dat het groot zou worden, maar het begon als iets kleins. Dan pak je er steeds meer diensten bij, de Milieudienst, de Hulpverleningsdienst.
- Bij andere projecten zien we ook dat de rol van de proceseigenaar heel belangrijk is. Als je veel energie moet stoppen in het overtuigen van de proceseigenaar, dan kan het alsnog een succes worden, maar dan duurt het veel langer en kost het veel meer energie. Een voorbeeld van een proceseigenaar is de verantwoordelijke voor het afhandelen van bezwaarschriften, daar is een proceseigenaar voor.
- Je moet erop letten dat je een multidisciplinair team hebt. Je hebt een proceseigenaar, een projecteigenaar, een DIF³⁰³-er, een informatiemanager en een technicus.

Het stuurgroep lid en algemeen directeur van de Hulpverleningsdienst:

- Politiek draagvlak³⁰⁴: Er is ook een politieke omgeving die dat mogelijk maakt. We hebben ook altijd een politieke situatie gehad van mensen die dat leuk vinden, die daar ook graag extra in willen investeren. Dat zijn wel voorwaarden die je nodig hebt. We hebben altijd jonge mensen in het College zitten, twintigers, dertigers. Goed opgeleid, van de universiteit afkomstig, die ook wel wat wilden.
- Bestuurlijke omgeving moet meewerken.³⁰⁵
- Houd een project simpel, communiceer heldere boodschappen.³⁰⁶ Laat zien wat het kost en wees betrouwbaar naar alle partners toe, zodat alle betrokkenen ook kunnen volgen wat er gebeurt. Niet weer iedere twee maanden of half jaar dat er weer extra geld bij moet.
- Ontwikkelaanpak in plaats van ontwerpaanpak. De ontwerpaanpak zie je vaak als werkwijze in soortgelijke veranderingen die je al hebt doorgemaakt, bijvoorbeeld een nieuwbouwproject. Bij een ontwikkelaanpak probeer je niet de details te beheersen, maar waarbij je steeds de randen probeert te managen. Door vrijheid te houden in je aanpak kan je heel flexibel reageren op wat je tegenkomt. Dat is eigen aan innovatieve projecten. Sterker nog, ik denk dat een ontwerpaanpak nooit voor innovatieve projecten een goede keuze zou zijn. Iets innovatiefs is nieuw, kennen we niet, dus hoe zou je dan tot een dicht-getimmerd plan van aanpak kunnen komen?³⁰⁷

Projectleider:

- Het eigen beeld dat je hebt van een organisatiecontext is belangrijk, heb je een visie?
- Als het bestuur en het management ook de meerwaarde ervan onderkennen, kom je steeds een stapje verder.

³⁰³ Documentaire Informatie Voorziening

³⁰⁴ Zie managen van ideeën in paragraaf 2.4.3.

³⁰⁵ Idem

³⁰⁶ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

³⁰⁷ Zie creëren van ruimte in paragraaf 2.4.3.

- Draagvlak: Het bestuur moet erachter staan, zeker als het om hele grote veranderingen gaat en investeringen, en je management, daar leg je in eerste instantie verantwoording aan af.³⁰⁸ Maar je hebt ook de mensen nodig die in de processen zelf zitten, die denken ‘wat een leuk idee, dat wil ik’. Je moet draagvlak opbouwen door je organisatie heen. Dat begint vaak toch denk ik onderaan, daar moet het uiteindelijk ook landen.³⁰⁹ En vervolgens bouw je dat verder uit in de breedte en naar boven toe naar managers die zich er ook hard voor gaan maken. Dat moet er uiteindelijk ook toe leiden dat het bestuur, B&W, ook nog ja zegt. Zo zie ik het vaak in Groningen gebeuren. Je hebt ook wel situaties waarbij een Collegelid een visie heeft op hoe dingen zich zouden moeten ontwikkelen. Kan ook.
- Het is van belang dat je je niet direct laat afschepen met een ‘nee’, je moet er ook voor gaan. Ik heb nog nooit meegemaakt dat je in één klap de zege krijgt van het management of bestuur. En dat je vervolgens ook rustig kunt doorfietsen in het definiëren van je plan. Dat gaat met horten en stoten, en er zitten ook teleurstellingen in en daar moet je je overheen kunnen stappen. Je moet zelf een stevige drijfveer hebben om ervoor te gaan.
- Je moet het kunnen uitdragen naar je organisatie. Communicatie is ook van belang. Dit zijn eigenschappen die je zelf moet hebben.³¹⁰
- Je moet ook mensen in je organisatie benutten die om kunnen gaan met die onzekerheid en ideeën kunnen vertalen naar toepassingen. Goeie mensen is een hele kritische succesfactor.
- In een periode van twee en een half jaar hebben we ook met de gebruikers de hele ontwikkeling van het gebruik zien plaatsvinden en daardoor konden we steeds weer nieuwe lijnen uitzetten. (...) Het is ook belangrijk snel weer te reageren op wat je terugkrijgt uit zo’n gebruikersgroep.³¹¹ Met je ontwikkelorganisatie moet je heel dicht op die gebruikersgroep zitten. Dat je heel vlot vragen kunt vertalen naar producten. Dan heb je een enorme kracht en flexibiliteit ingebouwd.
- Je moet ook geduld hebben. Terugkijkend naar de BVG realiseer je je ook dat je er al zo’n tien jaar mee aan de gang bent, als je dat hele traject ook ziet als een soort voorspel.

Teamleider:

- Hele goede projectleider. Ze hebben een splitsing gemaakt in uitvoering en alles wat eromheen zit. De projectgroep is volledig uit de wind gehouden. De projectleider heeft voornamelijk het politieke spel gespeeld, en de acquisitie en het team kon gewoon rustig bezig gaan. Met name zijn netwerk is gunstig geweest. Daar waar er problemen dreigden te ontstaan heeft hij dat weer bij elkaar gebracht, dat is een grote kracht geweest.
- De juiste personen op de juiste plek.

Projectgroep:

- Bovenaf in de organisatie werd het project ondersteund.³¹²
- Duidelijkheid over informatiebehoefte toekomstige gebruikers.³¹³
- Samenwerken van de verschillende diensten.

³⁰⁸ Zie managen van ideeën in paragraaf 2.4.3.

³⁰⁹ Zie paragraaf 2.4.3 over het belang van “bottom-up” innovatie.

³¹⁰ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

³¹¹ Zie doelgroepen als klant en inspiratiebron in paragraaf 2.4.4.

³¹² Zie “zwaard en schild” - functie bij leiderschap in woord en daad in paragraaf 2.4.3.

³¹³ Zie doelgroepen als klant en inspiratiebron in paragraaf 2.4.4.

- Het is niet een heel vastomlijnd project geweest maar dat het is gaan groeien.
- Het is heel handig als je een projectleider hebt die deurtjes open kan schoppen. Dus dat sommige dingen buiten de regeltjes om kunnen. Dat als je een PC nodig hebt, dat je dan niet eerst een maand hoeft te wachten, maar dat er gewoon dingen geregeld kunnen worden.
- Eigen initiatief wordt op prijs gesteld, daardoor maak je het voor mensen interessant.
- Expertise projectgroep.
- Het project is afgeschermd: Project- en teamleider namen moeilijke beslissingen, zodat projectgroep daar zelf geen last van had.

Gebruikers:

- Teamleider Bouwinspectie ROEZ:

- Het moet een toegevoegde waarde hebben die voorziet in een behoefte of het moet zo'n goed concept zijn dat het zijn behoefte creëert.
- Er zit een heleboel informatie in die inspecteurs graag willen zien en ze hebben daarin ook inbreng gehad, ze vinden er iets in terug dat zij zelf ook hebben ingebracht. Het is herkenbaar, het voorziet in de behoefte die ze hadden. De gebruikers moeten zich erin herkennen.³¹⁴

- Projectleider Bedrijfsbureau DIA:

- De manier waarop de projectleider de juiste mensen met de juiste kennis weet samen te voegen in een projectgroep en ook de juiste beslissingen laat nemen, laat inventariseren waar behoefte aan is, is zo goed dat ze met een voorstel komen dat gedragen wordt door zeven diensten, dan kan je er bijna geen nee meer op zeggen.
- Het is goed weggezet, goed voorbereid. Bij iedere dienst was men ervan overtuigd dat de BVG zou bijdragen aan efficiëntie.³¹⁵
- In eerste instantie is het kosteloos weggezet bij de diensten en dat is een hele goede strategie geweest. De diensten zijn er toen gebruik van gaan maken en zijn er gaandeweg van overtuigd geraakt wat een goed systeem het is.

- Teamleider Team Handhaving Hulpverleningsdienst:

- Na zo'n voorval in Enschede is er ook een stukje politieke bereidheid en wordt er gemakkelijker financiële middelen vrijgemaakt.³¹⁶
- Er is ruim onderzoek besteed aan de wensen van mensen. Als je een nieuwe mogelijkheid wilde, werd er serieus naar gekeken of het erin gezet kon worden.³¹⁷
- Het gemak van de BVG, een gebruiksvriendelijke omgeving³¹⁸, is een van de belangrijkste voorwaarden. Je kan snel de informatie krijgen die je wenst.
- Hoe het gecommuniceerd is, was ook heel belangrijk, via de nieuwsbrief. Er zat een behoorlijke periode tussen de nieuwsbrieven, daardoor werd je niet overladen, één keer per kwartaal kwamen ze.³¹⁹

³¹⁴ Idem

³¹⁵ Zie "New Public Management" in paragraaf 2.3.6.

³¹⁶ Zie timing in paragraaf 2.4.4.

³¹⁷ Zie doelgroepen als klant en inspiratiebron in paragraaf 2.4.4.

³¹⁸ Idem

³¹⁹ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

Faalfactoren

Voorzitter stuurgroep en tevens hoofd concern informatie management bij de Bestuursdienst:

- Door bezuinigingen ga je vaak juist innoveren vanuit negatieve invloed. Dat zou ik graag omdraaien, want wat je dan krijgt is dat proceseigenaren vaak heel voorzichtig aangeven waar de echte winsten voor hen zitten, bijvoorbeeld minder personeel. Wat ze zeggen is ‘als ik dat aangeef dan is het ineens taakstelling en word ik erop afgerekend’. Dat geeft dan soms een rem op die innovatie.³²⁰

Het stuurgroep lid en algemeen directeur van de Hulpverleningsdienst:

- Te hoge verwachtingen scheppen.
- Bezuinigingen (in het geval van de BVG geen last van gehad).³²¹

Projectleider:

- Externe partijen: Je moet je afvragen of je een strategisch innovatieproject zou willen doen met externe mensen. Het is heel belangrijk voor het slagen van zo’n ontwikkeling dat deze niet ophoudt op het moment dat een project formeel ten einde komt. Als een externe partij daar geen rol meer in kan spelen en je hebt geen voorzieningen getroffen dan zakt het als een kaartenhuis in elkaar. Of je blijft doorlopend afhankelijk van een externe organisatie, of je vangt het op in je eigen organisatie. En hoe goed externe partijen ook zijn, er hangen wat nadelen aan. Het proces loopt toch formeler. Als ik met een vraag naar een externe ga zal iedere vraag direct vertaald worden in een kostenplaatje. Er hangt bovendien vaak een fors prijskaartje aan. Als je het zelf in huis hebt, ben je veel flexibeler. Maar je moet die mensen wel vrij kunnen maken en soms moet je mensen van buiten halen. Dat speelde bij ons ook, we hadden een aantal mensen beschikbaar, maar niet meteen alle aspecten waren afgedekt qua kennis en kunde. We hebben iemand toevallig via de leverancier kunnen binnenhalen. Die heeft bij het project gezeten en is nu vast aangesteld.

Teamleider:

- Vanuit bezuiniging (...) kan de politiek er een stop op kan zetten. Vlak voordat ze wilden starten kwam de bezuinigingsronde en dreigde het budget ingetrokken te worden. Dat is niet gebeurd omdat ze al verplichtingen waren aangegaan, contracten waren al gesloten met leveranciers. Dus konden ze doorgaan. Ik denk een week of twee later en het was gesneuveld.³²²
- Politiek, machtsverhouding. Het is moeilijk om specifieker te worden, maar sommige dingen kunnen niet ontstaan omdat de tijd er niet rijp voor is. Als je nu risico’s wilt gaan lopen met bepaalde projecten vlak voor de verkiezingen, dan lukt je dat gewoon niet.³²³ Of dat je dan in een keer een project moet starten voor twee, drie miljoen. Zeker een ICT project niet. Als het kan scoren op welzijn of onderwijs dan zal het kunnen, anders niet.

³²⁰ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2.

³²¹ Idem

³²² In paragraaf 2.4.4 wordt in gegaan op het belang van timing als externe procesfactor. Uit deze opmerking blijkt dat timing ook binnen de organisatie van belang kan zijn.

³²³ Idem

Projectgroep:

- Een te strakke structuur van regels en voorschriften binnen een dienst. Dat er een rem wordt gezet op de dingen die je nodig hebt, dat neemt het enthousiasme weg als je allerlei bureaucratische dingen moet doen om verder te komen.³²⁴
- Hele tijd wijzigingen in wat je wilt gaan maken.
- Clubje fysiek wat dichter bij elkaar zetten, dan was er nog meer uitgekomen.³²⁵
- Wel verstandig om wat meer kennisniveaus te spreiden voor het geval er iemand uitvalt.

Gebruikers:

Teamleider Bouwinspectie ROEZ:

- Als de mensen die het moeten gebruiken het niet zien zitten, die gaan saboteren.³²⁶ Waarom zou ik informatie in een systeem gaan zetten dat ik toch niet gebruik? Of dat ze niet naar een informatiebijeenkomst gaan. Een goed voorbeeld hiervan was de tijdregistreerders 15-20 jaar geleden. Die prikklokken werken niet en dat kon je van tevoren al zeggen. Twee jaar later zijn ze er mee gestopt. We vonden het zo'n onzin, een of andere hotemetoot had wat bedacht. Als iemand ziet dat het zinvol en nuttig is dan steken ze er net zoveel energie in als dat ze zouden doen om het te saboteren.

Projectleider Bedrijfsbureau DIA:

- Als je die expertise niet bij elkaar stopt en als er geen committent is bij elkaar om voor het project te gaan, dan zou het ook van geen kanten lukken.

Teamleider Team Handhaving Hulpverleningsdienst:

- In het begin waren er ook wel presentaties van het team over de mogelijk-heden van de BVG.³²⁷ Als er toen voor de diensten geen meerwaarde meer in had gezeten was het niet doorgegaan. Al groeiende in het proces werd het enthousiasme steeds groter.
- Het kan een negatief effect hebben als een programma steeds weer niet werkt, bij de BVG werd het eerst behoorlijk getest.

Evaluatie

Ook voor dit innovatieproject geldt weer dat er veel succes- en faalfactoren genoemd worden die in kwadrant III (interne processen) te situeren zijn. Veel innovatoren wijzen erop dat hun project zich kenmerkt door een ontwikkelaanpak en niet door een ontwerpaanpak. Verder wordt de faciliterende rol van de projectleider een aantal keren genoemd, net als het belang van visie, draagvlak en heldere communicatie door de leiding.

Interne structuren (kwadrant I) kunnen innovatie zowel belemmeren (te strakke structuur van regels en voorschriften werken remmend) als bevorderen (structuur die kader voor ontwikkelaanpak biedt en voor het managen van de randen).

³²⁴ Zie creëren van ruimte in paragraaf 2.4.3.

³²⁵ Zie gedecentraliseerde en flexibele organisatiestructuur in paragraaf 2.4.1.

³²⁶ Zie doelgroepen als klant en inspiratiebron in paragraaf 2.4.4.

³²⁷ Zie communiceren over innovatie in paragraaf 2.4.3.

Veel meer dan bij de innovatieprojecten in Dordrecht, de 3 R-gemeenten en Epe is er in Groningen ook oog voor externe processen (kwadrant IV): Meerdere malen wordt er gewezen op de rol van de bestuurlijke omgeving, politiek draagvlak en het beeld van de eigen organisatiecontext. Het beste voorbeeld in dit verband zijn de rampen in Enschede en Volendam. Hoe wrang dan ook: Een betere timing had het BVG-project zich niet kunnen wensen. Het belang van goede informatievoorziening kwam daarmee in een klap hoog op de politiek-bestuurlijke agenda te staan. Andere voorbeelden van goede timing waren aangevane verplichtingen die niet meer waren terug te draaien bij een nieuwe bezuinigingsronde en risicovolle projecten die niet vlak voor de verkiezingen aangevraagd konden worden. Verder werd er op gewezen hoe belangrijk het is gebruikers als klant, inspiratiebron en partner bij de opzet en uitvoering van het innovatieproject te betrekken.

Ook inspelen op externe structuren (kwadrant II) speelt in de ogen van de Groningse innovatoren een rol. Ze gaan daar meer op in dan de innovatoren in de andere gemeenten: Met BVG kan efficiënter en effectiever worden voldaan aan regels die van belang zijn voor een goede infrastructuur ten behoeve van een veilige en functionele omgeving. Innovatie is daarbij onontbeerlijk.

3.5.8 Publiek - Privaat: een wereld van verschil?

De Groningse innovatoren noemen de volgende verschillen tussen innovatie in de publieke en de private sector:

Voorzitter stuurgroep en tevens hoofd concern informatie management bij de Bestuursdienst:

- Noodzaak om te overleven: Een van de redenen waarom innovatie bij de overheid zo langzaam gaat, is dat een onderneming wel innovatief moet zijn om te overleven, een overheidsinstelling niet.³²⁸ Je moet wel bijna eerst de duimschroeven aangedraaid krijgen van bezuinigingen.³²⁹

Voorzitter stuurgroep en tevens hoofd concern informatie management bij de Bestuursdienst:

- Belangen: Ambtenaren denken voornamelijk vanuit de inhoud. Een private onderneming denkt vanuit het belang, dat kan financieel zijn, reclame. Terwijl een ambtenaar denkt vanuit andere belangen.³³⁰
- Snelheid: Bij de overheid gaat innovatie langzamer. Bij een gemeente zit je in een politieke omgeving, je zit in een ambtelijke organisatie en dat vertraagt het proces of het komt helemaal niet tot stand.

Lid projectgroep:

³²⁸ Zie paragraaf 2.3.4.

³²⁹ Zie bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie in paragraaf 2.4.2.

³³⁰ Zie paragraaf 2.3.4.

- Draagvlak: In de private sector is er minder draagvlak nodig, het bestuur kan gewoon beslissen. Bij de overheid moet er eerst meer draagvlak zijn.³³¹

Stuurgroep lid en algemeen directeur van de Hulpverleningsdienst:

- Financieel: Binnen de overheid wordt er toch wel iets makkelijker aan innovatie gedaan zonder dat het echt iets hoeft op te leveren. In de private sector wordt er moeilijker gedaan over het budget.

Projectleider Bedrijfsbureau DIA:

- Commercieel: Commerciële bedrijven zien brood in de systematiek van de BVG. Zij kunnen dan een vertaalslag maken van ‘nu hebben we een goed product en dat kan breed uitgezet worden’.³³² Maar de gemeente Groningen verkoopt het niet.

Er worden ook overeenkomsten gezien:

Voorzitter stuurgroep en tevens hoofd concern informatiemanagement bij de Bestuursdienst:

- Meerwaarde: In de publieke en de private sector moet het mechanisme hetzelfde zijn. Uiteindelijk is het een kwestie van financiering. Het idee ontstaat, er moet een meerwaarde van een idee zijn.

Teamleider Bouwinspectie ROEZ:

- Gemeenschappelijke belangen: Verschillen worden steeds kleiner. Ruimtelijke Ordening Economische Zaken, afdeling Bouw en Woningtoezicht en Monumenten zitten tegenwoordig als inspectie met aannemers aan tafel, er wordt steeds meer gepraat over gemeenschappelijke belangen.

Evaluatie

Het is duidelijk dat de meeste Groningse innovatoren meer verschillen dan overeenkomsten zien tussen innovatie in de publieke en de private sector. Een aantal daarvan wordt ook in de literatuurstudie genoemd, bijvoorbeeld belangen (paragraaf 2.3.4) en draagvlak (paragraaf 2.3.1).

3.5.9 Tevredenheid gebruikers

Er is geen gebruikersonderzoek onder burgers gehouden. BVG is in eerste instantie alleen toegankelijk voor gemeentelijke diensten die daarvoor een aanvraag indienen bij de directie van hun dienst (bijvoorbeeld Bouwinspectie ROEZ, Bedrijfsbureau DIA, Team Handhaving Hulpverleningsdienst en Bodem Milieudienst). Uit de verhalen van de medewerkers van die instanties in de voorafgaande paragrafen, blijkt dat zij als gebruikers tevreden zijn over de mogelijkheden die BVG hun biedt. Het heeft zich uitbetaald het BVG-innovatieproject in

³³¹ Zie paragraaf 2.3.1.

³³² Zie paragraaf 3.5.11.

nauwe samenwerking met deze gebruikers op te zetten en uit te voeren.³³³ Als BVG nu ook nog toegankelijk wordt voor burgers en met hen samen verder ontwikkeld wordt, dan levert dit innovatieproject ook maatschappelijk gezien in directe zin een duidelijke en voor iedereen zichtbare meerwaarde op.

3.5.10 Overdracht naar andere gemeenten

In paragraaf 3.5.6 is al ingegaan op innovatie-overdracht binnen de gemeente. In deze paragraaf laten de Groningse innovatoren weten wat ze vinden van innovatie-overdracht naar andere gemeenten. Zo stelt het stuurgroep lid en algemeen directeur van de Hulpverleningsdienst dat andere gemeenten het BVG-project zo zouden kunnen kopiëren en dat gekeken wordt in welke vorm het aan andere gemeenten aangeboden zou kunnen worden. De voorzitter stuurgroep en tevens hoofd concern informatie management bij de Bestuursdienst weet dat die andere gemeenten interesse hebben in de BVG-aanpak van de gemeente Groningen en ziet een rol weggelegd voor onder andere de VNG:

- Andere gemeenten zijn ook geïnteresseerd in de BVG. Op niveau van de gemeentesecretaris, directieleden, zo'n stuurgroep zijn altijd contacten met andere gemeenten. Op al die niveaus zijn clusters van verbanden, op informatiemanagement gebied heb je de VIAG, Vereniging van coördinatoren Informatievoorziening en Automatisering in Nederlandse gemeenten. Op je vakgebied heb je contacten en dan praat je al gauw over dit soort dingen. Zo is er de Informatie Management Groep van de 100.000 plus gemeenten. Daar zijn we lid van. We hebben contacten met ICTU, met EVEM. Dat zijn allemaal dingen die onder andere gaan over innovatie, met name op het gebied van digitalisering. Mijn grote verbazing is dat iedere gemeente bijna alles altijd zelf doet. En dat men daardoor denk ik heel veel laat liggen, door bundeling zou het in ieder geval een heel stuk efficiënter kunnen. (...) De BVG is nou net iets dat door de groep opgepikt wordt die zich vanuit de VNG bezighoudt met de basisregistratie. Die hebben dit ook gezien en zijn ook zo enthousiast dat ze dit ook in andere gemeenten willen laten zien.

De projectleider wijst er wel op dat de daadwerkelijke realisatie van de Groningse BVG-aanpak in andere gemeenten door verschillende bronsystemen niet gemakkelijk is:

- Het idee is goed te kopiëren, het realiseren is moeilijker. Wij hebben het sterk in ontwikkeling gedaan. Je kan niet zomaar knippen en plakken. We hebben veel gemeenten op bezoek gehad. Je kan tips geven over het voorland, hoe krijg je bestuurders mee. Het fysieke product laat zich niet gemakkelijk overdragen, iedereen werkt toch vanuit andere bronsystemen. Wat voor Groningen uniek is, is dat we het op eigen kracht hebben gedaan en heel vlot.

³³³ Zie doelgroepen als klant en inspiratiebron in paragraaf 2.4.4.

De overige leden van zijn projectgroep voegen daaraan toe dat een project als de BVG wel gekopieerd kan worden naar een andere gemeente, maar dat er dan wel een heel ontwikkelingstraject doorlopen moet worden. Eén van hen concludeert:

- Als ze de juiste mensen hebben met kennis van zaken, kan een andere gemeente het ook implementeren.

De teamleider plaatst ook een kanttekening door erop te wijzen dat diensten wel bereid moeten zijn informatie vrij te geven:

- Het is niet zo makkelijk te copy-pasten. Vorige keer is Leeuwarden er ook geweest. De componenten zijn gemakkelijk over te dragen, maar de diensten moeten wel bereid zijn hun informatie vrij te geven.

Evaluatie

Andere gemeenten hebben al interesse getoond voor de Groningse innovatie-aanpak van het BVG-project. De Groningse innovatoren geven aan dat met de ontwikkel-aanpak en aandacht voor bestuurlijk draagvlak andere gemeenten hun voordeel kunnen doen, maar ze wijzen er ook op dat het gebruik van verschillende bronsystemen de zaken compliceert en de bereidheid informatie te delen een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het innovatieproject is. Deze laatste factor verwijst naar het in paragraaf 2.2 besproken model 2 gedrag dat voor leerprocessen ten behoeve van een goed functionerende “Community of Practice” zo van belang is.

3.5.11 Ten slotte

In paragraaf 3.5.6 en 3.5.10 zijn Groningse innovatoren aan het woord geweest over respectievelijk in- en externe innovatieoverdracht. Eén van hen, de projectleider Bedrijfsbureau DIA, wijst erop dat er nog een andere mogelijkheid is om de Groningse ervaringen te verzilveren:

- Er zijn ook heel veel gemeenten en commerciële bedrijven die interesse hebben in de BVG. Condar is bijvoorbeeld zo'n bedrijf. Die vinden het absoluut krankjorum dat dit niet op de markt wordt gebracht. Dat zijn commerciële jongens en die zien daar heel veel brood in.

Verder is het opvallend dat het succes van het project niet wordt gemeten met vooraf vastgelegde indicatoren en criteria. Er is geen sprake van ‘Meten is weten’ via een “New Public Management”-aanpak.³³⁴ De innovatoren geven daarentegen aan dat aan de hand van de hoeveelheid gebruikers die de BVG gemeentebreed heeft, gezien kan worden of het een

³³⁴ Zie paragraaf 2.3.6.

succes is of niet. Hier zijn weliswaar geen normen voor vastgesteld, maar het blijkt dat het gebruik in absolute zin hoog is. Een andere graadmeter voor het succes is dat de oude bronapplicaties minder gebruikt worden. Deze bronapplicaties zijn nu in de BVG geladen en in plaats van nog steeds die oude bronapplicaties te gebruiken, wordt nu van de BVG gebruik gemaakt. Ook aan het feit dat die applicaties dagelijks gebruikt wordt, kan het succes worden afgemeten. De Dienst Informatie en Administratie heeft door de BVG twee taxateurs minder nodig en hertaxatieprocedures gaan nu veel sneller. Daar profiteert de burger nu al direct van het innovatieproject.

4. Conclusies, aanbevelingen en beleidsimplicaties: leven met paradoxen

4.1 Conclusies

In zijn klassieker *Agendas, Alternatives and Public Policies* gebruikt Kingdon het concept “window of opportunity” om inzicht te krijgen in de vraag wanneer en hoe bepaalde onderwerpen op de publieke agenda komen. Wanneer staat het raam open en kan er een frisse wind waaien die verandering brengt? Hij citeert een metafoor van een van zijn respondenten (een adviseur van een belangengroepering) die hij interviewde voor zijn empirisch onderzoek. Het gaat om het krachtige beeld van de surfer die op zoek is naar de juiste golf en er klaar voor moet zijn daar naar toe te peddelen om ervan te profiteren:

‘As I see it, people trying to advocate change are like surfers waiting for the big wave. You get out there, you have to be ready to paddle. If you’re not ready to paddle when the big wave comes along, you’re not going to ride it in.’³³⁵

Ook in een interview dat tijdens het onderzoek *Innovatie aan het werk* met een expert op het gebied van innovatie is afgenomen, werd de metafoor van de surfer gebruikt. In dat geval ging het er om met deze metafoor het belang van timing als drijvende kracht achter innovatie te benadrukken (zie paragraaf 2.4.4). De metafoor sluit ook mooi aan bij de kwadranten die gebruikt zijn om succes- en faalfactoren voor innovatie in de publieke sector in kaart te brengen. Zo doet het anticiperen van de surfer denken aan het inspelen op in- en externe structuren en het omgaan met in- en externe processen.

Voordat het case studie onderzoek naar vier gemeentelijk innovaties werd uitgevoerd, zijn aan de hand van een literatuurstudie allereerst de volgende vragen beantwoord:

- 1. Welke succes- en faalfactoren kunnen er bij innovatieprojecten onderscheiden worden?**
- 2. In hoeverre zijn er verschillen tussen innovatie in het publieke en het private domein te onderscheiden?**

De eerste vraag is beantwoord door de factoren die een rol spelen bij innovatieprojecten onder te brengen in kwadranten die gevormd worden door in- en externe structuren en processen. Anders gezegd, innovatief handelen wordt bepaald door krachten die binnen en buiten de

³³⁵ Kingdon (2003 [1984]: 165)

organisatie liggen, en door structuren en processen waar actoren al dan niet op inspelen en mee omgaan:

	INTERN	EXTERN
STRUCTUREN	I	II
PROCESSEN	III	IV

De zoektocht in de literatuur leverde de volgende voor innovatie relevante factoren in vier krachtenvelden op. Ze worden hier nog een keer weergegeven. Voor een toelichting per factor wordt verwezen naar paragraaf 2.4 .

Krachtenveld I: Inspelen op interne structuren

- **Gedecentraliseerde en flexibele structuren**
- **Beslissingsbevoegdheid**
- **“Incentive structures”**

Krachtenveld II: Inspelen op externe structuren

- **Overheid als conservatieve regelgever**
- **Overheid als actieve marktpartij**
- **Bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie**

Krachtenveld III: Omgaan met interne processen

- **Innovatie als leerproces**
- **Ideeën voor innovatie: “top-down” en “bottom-up”**
- **Leiderschap in woord en daad**
- **Creëren van tijd**
- **Creëren van ruimte**
- **Managen van ideeën**
- **Resultaten zichtbaar maken**

- **Communiceren over innovatie**

Krachtenveld IV: Omgaan met externe processen

- **Doelgroepen als klant en inspiratiebron**
- **Doelgroepen als partner**
- **Timing**

De tweede vraag met betrekking tot een vergelijking tussen innovatie in het publieke en het private domein leverde verschillen op de volgende terreinen op:

- 1. Verantwoordelijkheid én verantwoording**
- 2. Wettelijke bepalingen versus vrije markt**
- 3. Maatschappelijk belangen versus marktwerking**
- 4. Belangenconflicten versus concurrentie**
- 5. Tastbare én ontastbare vermogens**
- 6. De dynamiek van prestatiemeting**

Voor een uitgebreide bespreking van de verschillen tussen innovatie in het publieke en het private domein op deze zes terreinen wordt verwezen naar paragraaf 4.3. Ter afronding van de literatuurstudie werd daar ook betoogd dat de publieke sector weliswaar kan leren van de ervaringen die in de private sector met innovatie zijn opgedaan, maar dat de lessen uit de private wereld ook bijwerkingen vertonen waar de publieke wereld op bedacht moet zijn.

De inzichten uit de literatuurstudie zijn vervolgens voor het empirisch onderzoek gebruikt waarvoor de vragen 3 t/m 5 als leidraad dienden, die nu achtereenvolgens beantwoord worden.

3. Hoe definiëren bij gemeentelijke innovatieprojecten betrokken actoren (politieke top, ambtelijke top, uitvoerende professionals en gebruikers) succesvolle innovatie?

De **Dordtse** actoren hebben duidelijk een verschillende kijk hebben op ‘innovatie’: Variërend van ‘innoveren is bezuinigen’ tot ‘vernieuwing die zowel kwaliteits-verbetering als efficiency realiseert’. Ze hebben ieder hun eigen kijk op ‘innovatie’ maar hun verschillende perspectieven verstoren het innovatieproces zelf niet. Interessant is de opmerking van een van

hen dat de term ‘innovatie’ indien noodzakelijk strategisch gebruikt kan worden om een subsidie binnen te halen.

In zowel **Rheden** als **Renkum** wordt ‘innovatie’ door veel actoren in verband gebracht met dynamiek: verandering, vernieuwing en verbetering zijn termen die vaak genoemd worden. Opvallend is dat een aantal van hen ook kritische kanttekeningen plaatst bij het begrip. Het gaat hierbij om de afdelingsmanager belastingen (samenwerking op zich is niet innovatief, processen moeten anders worden aangepakt), een medewerker belastingen (veel veranderingen halen van alles overhoop maar op uitvoerend niveau worden zij niet als innovaties ervaren), de gemeentesecretaris (waarschuwing tegen hype) en het OR-lid (innovatie is meer dan alleen ICT en verbetering administratieve processen; innovatie kan bedreigend zijn voor mensen op de werkvloer) en het hoofd ICT (project is vanuit ICT perspectief niet innovatief) in Rheden, en het hoofd ICT (het is meer een efficiency-project) en de burgemeester van Renkum (hetzelfde wiel uitvinden onder het mom van innovatie).

Voor de meeste respondenten in **Epe** is innovatie verbonden met vernieuwing en verandering. Op de werkvloer leeft het begrip niet: daar wordt het niet gebruikt.

Interne gebruikers in **Groningen** verbinden ‘innovatie’ duidelijk meer met het aan de hand van nieuwe techniek anders organiseren van werkprocessen dan de voorzitter van de stuurgroep, de projectgroep (voorzitter en leden) en de teamleider die ‘innovatie’ verbinden met vernieuwing en een aanpak die buiten de gebaande paden ligt waarbij ICT als hulpmiddel gebruikt wordt. Net als in Dordrecht wordt er ook in Groningen op gewezen dat er van de vernieuwende klank van het woord ‘innovatie’ bij het aanvragen van subsidies strategisch gebruik gemaakt kan worden.

Ten slotte is het opvallend dat burgers nog in geen enkele gemeente direct van innovatieve diensten gebruik kunnen maken. In Dordrecht en Groningen is het al wel mogelijk dat medewerkers van de gemeente dergelijke diensten gebruiken.

4a. Welke factoren bevorderen/belemmeren volgens de actoren succesvolle innovatie van producten, diensten en werkprocessen binnen hun gemeente?

Hoe verschillend de innovatieprojecten bij de vier gemeenten ook mogen zijn, één ding hebben ze gemeen: de innovatoren situeren de succes- en faalfactoren³³⁶ voor het merendeel in **kwadrant III**. Omgaan met interne processen wordt door hen van doorslaggevend belang geacht voor innovatie: voorbeeldfunctie vanuit de top, goede communicatie, het belang van ruimte voor medewerkers, het tempo van de verande-ringen en het zichtbaar maken van resultaten zijn daarvan een aantal concrete voorbeelden.

Ook over het belang van de rol die succes- en faalfactoren in **kwadrant I** spelen zijn ze het duidelijk eens. Kwadrant I wordt iets minder vaak genoemd, maar eindigt wel duidelijk als tweede. Inspelen op interne structuren, bijvoorbeeld gedecentraliseerde en flexibele structuren, financiële prikkels, beloningstructuren, “benchmark” als externe factor intern gebruiken, verhoogt ook de kans op succesvolle innovatie.

Succes- en faalfactoren in **kwadrant II** (inspelen op externe structuren) worden met name genoemd als het gaat om de rol van bezuinigingen als stimulans en/of rem voor innovatie.

Er is ten slotte ook enige aandacht voor het omgaan met externe processen (**kwadrant IV**): o.a. media-aandacht, beginnen bij de klant, druk en voorbeelden van buiten. Hierbij moet worden aangetekend dat er in **Groningen** veel meer dan bij de innovatieprojecten in **Dordrecht, Rheden & Renkum** en **Epe** ook oog voor externe processen is: meerdere malen wordt er gewezen op de rol van de bestuurlijke omgeving, politiek draagvlak en het beeld van de eigen organisatiecontext. Het beste voorbeeld in dit verband zijn de rampen in Enschede en Volendam. Hoe wrang dan ook: een betere timing had het BVG-project zich niet kunnen wensen. Het belang van goede informatievoorziening kwam daarmee in een klap hoog op de politiek-bestuurlijke agenda te staan. Andere voorbeelden van goede timing waren aangegane verplichtingen die niet meer waren terug te draaien bij een nieuwe bezuinigingsronde en risicovolle projecten die niet vlak voor de verkiezingen aangevraagd konden worden. Verder werd er op gewezen hoe belangrijk het is gebruikers als klant, inspiratiebron en partner bij de opzet en uitvoering van het innovatieproject te betrekken.

³³⁶ Zoals vermeld in paragraaf 4.4. worden faalfactoren worden gezien als randvoorwaarden waaraan niet voldaan wordt. Ze zijn als zodanig in de meeste gevallen niet expliciet vermeld. Met een kleine taalkundige ingreep zijn ze namelijk eenvoudig te expliciteren: Het is voldoende om voor de succesfactoren ‘niet’ of ‘geen’ te plaatsen.

Ook inspelen op externe structuren speelt in de ogen van de **Groningse** innovatoren een rol. Ze gaan daar meer op in dan de innovatoren in de andere gemeenten: met BVG kan efficiënter en effectiever worden voldaan aan regels die van belang zijn voor een goede infrastructuur ten behoeve van een veilige en functionele omgeving. Innovatie is daarbij in hun ogen onontbeerlijk. Dat er in Groningen meer aandacht is voor de rol van externe structuren en processen, heeft wellicht te maken met het maatschappelijk nut (betere informatievoorziening bij rampen, zodat snel en adequaat kan worden ingegrepen) dat daar meer dan in de andere gemeenten zijn stempel heeft gedrukt op het innovatieproces.

4b. In hoeverre zijn er volgens de actoren verschillen tussen innovatie bij publieke instanties en private ondernemingen te onderscheiden?

Een aantal **Dordtse** innovatoren ziet prestatiemeting in de private sector als onproblematisch terwijl dit in de publieke sector volgens hen veel moeilijker is. Verder zijn ze van mening dat bezuinigen en het aanboren van nieuwe markten aanleiding zijn voor innovatie in respectievelijk de publieke en de private sector. Ook stellen ze dat managers die innoveren in de private sector vaak worden beloond, terwijl bestuurders in de publieke sector met innovatie juist risico lopen.

De burgemeester van **Rheden** vindt de overheid in vergelijking met ondernemingen in de private sector traag maar wel klantgericht. Haar collega in **Renkum** ziet de overheid juist als een monopolist en is van mening dat als de overheid haar burgers echt als klant zou behandelen er van innovatie sprake zou zijn.

In **Epe** worden als verschillen genoemd de afwezigheid van belonings-differentiatie bij de overheid, de mindere doelgerichtheid in vergelijking met het bedrijfsleven, minder financiële middelen en terughoudendheid met het gebruik van overheidsgeld in tijden dat er bezuinigd dient te worden en de monopoliepositie van de overheid. Er wordt op gewezen dat het gebrek aan concurrentie ook een positieve uitwerking kan hebben: de wens om van elkaar te leren. Ten slotte wordt opgemerkt dat de overheid de trend uit het bedrijfsleven volgt waarin prestatiemeting en de digitalisering van processen inmiddels al ingeburgerd zijn.

Ook **Groningse** innovatoren zien verschillen tussen innovatie in de publieke en de private sector. Een aantal daarvan wordt ook in de literatuurstudie genoemd, bijvoorbeeld belangen en draagvlak.

5. Welke factoren bevorderen/belemmeren volgens de actoren overdracht naar andere gemeenten?

Er waren niet veel **Dordtse** innovatoren die een uitspraak konden doen over de overdracht naar andere gemeenten. Zij die dat wel doen wijzen op verschillen tussen technische systemen. Verder lijkt het “not invented here” -syndroom de innovatie in gemeenten te belemmeren.

Bij de samenwerking tussen **Rheden & Renkum** is het innovatieproject voortijdig stopgezet en er is geen sprake geweest van overdracht naar andere gemeenten. Het is wel zo dat veel respondenten aangeven dat het innovatieproject het belang van samenwerking met andere gemeenten op de agenda heeft gezet. Zo stelt de gemeentesecretaris van Rheden bijvoorbeeld dat het innovatieproject met Renkum dan wel voortijdig stopgezet mag zijn, maar dat er inmiddels al weer een nieuwe gemeentelijke samenwerking is opgestart.

Epe heeft in beperkte mate contact met andere gemeenten over het innovatieproject.

In het **Groningse** innovatieproject waar de gebruikers echt centraal staan, geven de direct betrokkenen aan dat met hun ontwikkelaanpak en aandacht voor bestuurlijk draagvlak ook andere gemeenten hun voordeel kunnen doen, maar ze wijzen er tevens op dat het gebruik van verschillende bronsystemen de zaken compliceert en dat de bereidheid informatie te delen een belangrijke voorwaarde voor het slagen van een dergelijk innovatieproject is. Deze laatste factor verwijst naar het in paragraaf 2.2 besproken model 2 gedrag dat voor leerprocessen ten behoeve van een goed functionerende “Community of Practice” zo van belang is. Andere gemeenten hebben al interesse getoond voor de Groningse innovatie-aanpak van het BVG-project (zie verder ook paragraaf 4.3).

4.2 Aanbevelingen

Welke *lessen* kunnen we nu trekken uit deze gemeentelijke innovaties? Het gaat in alle gevallen om projecten met enthousiaste trekkers, vaak een gemeentesecretaris en een

projectleider (zie verder ook paragraaf 4.3). De aanleiding tot innovatie kan meer intern (efficiency) of extern (bijvoorbeeld effectievere dienstverlening, annexatie door een andere gemeente tegengaan, hogere score op “benchmark”- ranking) van aard zijn. Sommige innovaties zijn geslaagd en afgerond, andere lopen nog door en één innovatie is zelfs ronduit mislukt. Maar ze hebben één ding gemeen: Er is geen sprake van een bewust ontwikkelde duurzame infrastructuur die ook op langere termijn voor een innovatieklimaat garant staat. Als de enthousiaste trekkers van de innovatie er morgen niet meer zijn, is het de vraag of de innovatiebereidheid bij de anderen er dan nog steeds is. Bij geen van de gemeenten wordt er beleid op dit terrein ontwikkeld. En dat is jammer want alle projecten tonen aan dat er genoeg aanknopingspunten zijn om beleid te ontwikkelen dat kan bijdragen aan wat InAxis duurzame routines noemt (zie paragraaf 1.1). Onderstaande paradoxen en de inzichten uit de cases over het al dan niet tot stand komen van een “Community of Practice in paragraaf 4.3 bieden daartoe een handvat.

Er zijn *drie paradoxen* waar organisaties die op duurzame wijze willen innoveren hun voordeel mee kunnen doen als ze daar rekening mee houden.³³⁷

1. Het ontwikkelen van vaste structuren bevordert innovatie.

Natuurlijk is ruimte voor innovatie nodig, maar die ruimte kan pas worden benut als deze is afgebakend. Een dergelijke afbakening kan bestaan uit goed leiderschap in woord en daad (zie paragraaf 2.4.3) dat zorg draagt voor bestuurlijke dekking, en een veilig en overzichtelijk kader biedt in de vorm van een concreet project met een specifiek doel (zie verder ook paragraaf 4.3). Alleen dan kan flexibel op veranderingen in de omgeving worden gereageerd of (nog beter) geanticipeerd.

2. Fouten maken is inherent aan innoveren.

Innovaties kunnen niet tot stand komen zonder experimenten, en experimenteren betekent fouten maken en er van leren (zie ook paragraaf 2.2, 2.3.1 en 2.4).

3. Te veel aandacht voor prestatiemeting en “benchmarking” belemmert innovatie.

Er is op zichzelf niets mis mee om je met anderen te vergelijken. Maar het op kwalitatieve wijze uitwisselen van ervaringen is vruchtbaarder dan het op kwantitatieve wijze meten van

³³⁷ Zie Czarniawska (1997: 93-94, 167-178) en De Wit, Meyer en Breed (2000) voor de rol van paradoxen als brandstof voor verandering in de publieke sector.

prestaties, hetgeen door werknemers op de werkvloer vaak wordt opgevat als een controlemiddel (zie paragraaf 2.2 en 2.3.6).

Het *leren hanteren van deze paradoxen* is alleen mogelijk als de top van de organisatie zorgt voor een infrastructuur die een stimulerende leeromgeving voor de werknemers biedt. Innoveren is investeren. Er is een mooi Hollands spreekwoord dat luidt: de kost gaat voor de baat uit. Dat geldt hier ook. Natuurlijk kan innovatie op den duur ook besparingen opleveren, maar in eerste instantie dient er letterlijk en figuurlijk in mensen geïnvesteerd te worden. Zij dienen op zo'n manier te worden gefaciliteerd dat ideeën en ervaringen in een veilige "Community of Practice" (zie paragraaf 2.2) kunnen worden uitgewisseld, zodat er gezamenlijk aan nieuwe kennis kan worden gewerkt. Het reflecteren op het eigen gedrag en dat van anderen via "double & triple loop" - leren vanuit een open houding (model 2 gedrag) bevordert innovatief gedrag (zie paragraaf 2.2 en 4.3). Door in zo'n gemeenschap met elkaar samen te werken, kennis uit te wisselen en van elkaar te leren, wordt bovendien de kans vergroot dat innovatoren, net als surfers, op het juiste moment de juiste golf weten te vinden. Het komt hun timing ten goede. Voor overheidsinstanties zoals gemeenten is het tijdig inspelen op politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen van groot belang. Alleen dan kan optimaal van een nieuwe "window of opportunity" voor innovatie geprofiteerd worden.

Het is daarbij wel van belang een *multi-actor perspectief* te hanteren en rekening te houden met verschillen tussen de houding van de actoren ten aanzien van innovatie die gerelateerd kunnen worden aan hun functie:

- de politieke en ambtelijke top kijkt over het algemeen positief aan tegen innovatie; vaak wordt innovatie ingezet als instrument om te bezuinigen en efficiency te verhogen;
- professionals kijken gereserveerder tegen innovatie aan als ze de indruk hebben dat ze hun baan verliezen, bijvoorbeeld door informatisering of controle (meten output met behulp van ICT).

Kortom, wat voor de ene actor een succesfactor is, wordt door de andere als een faalfactor gezien.

4.3 Beleidsimplicaties

Ten slotte rest natuurlijk wel de vraag hoe een “Community of Practice” zo kan worden vormgegeven dat innovatief gedrag ook daadwerkelijk gestimuleerd wordt. De cases uit dit onderzoek bieden daartoe een handvat.

Zo laat de case **Dordrecht** zien hoe de analyse van de ambtelijke top dat Dordrecht zich op ICT gebied meer moest profileren en de komst van een nieuwe gemeente-secretaris tot innovatie leidt. Hij blijkt namelijk een inspirerend leider te zijn die eerst urgentie creëert door er op te wijzen dat Dordrecht veel te laag staat op de Overheid.nl Monitor (strategisch benutten van een externe factor voor intern gebruik). Vervolgens zorgt hij voor bestuurlijke inbedding via het programma e-government en voor bestuurlijke rugdekking. Medewerkers biedt hij structuur (midoffice project) en een doel (hogere plek op de ranking) waarbij hij er voor zorgt dat niemand zich bedreigd voelt. In tegendeel, zijn medewerkers zijn trots op de vooruitgang die Dordrecht boekt en die door de media in beeld wordt gebracht. Hij start met een kleine groep innovatoren, laat hen in het succes delen en naarmate het succes toeneemt wordt die groep steeds groter. Daarbij werkt hij nauw samen met de programma-manager. Samen zijn zij in staat geweest een “Community of Practice” tot stand te brengen waarin hun mede-werkers stap voor stap via een concreet project (ontwikkelen midoffice ten behoeve van een betere dienstverlening) – bestuurlijk ingebed in het programma e-government – konden werken aan een specifiek doel (Dordrecht hoger op de ranking). Enige kanttekening is het ontbreken van beleid dat – mocht het succesvolle duo wegvallen – voortzetting van het vertoonde innovatiegedrag garandeert door daarvoor een duurzame infrastructuur te ontwikkelen. Als dit niet gebeurt valt te vrezen dat de “Community of Practice” steeds minder naar behoren zal functioneren en leerervaringen met betrekking tot innovatie weer snel vergeten zullen zijn.

De case van de **3R-gemeenten** toont aan dat een externe trigger – in dit geval gezamenlijk optrekken van kleinere gemeenten om annexatie door een grotere gemeente te vermijden – op zich zelf niet voldoende is om een innovatief project (Shared Service Centrum) tot een goed einde te brengen. De gemeentesecretarissen zijn niet in staat gebleken de betrokken medewerkers uit de gemeenten in dit project samen te brengen en er een hecht functionerende “Community of Practice” van te maken. Zo konden bestuurlijke overwegingen van financiële aard van een van de betrokken gemeenten uiteindelijk leiden tot het voortijdig stopzetten van

dit project. Een aantal 3R-innovatoren beweert dat er lering is getrokken uit deze mislukte innovatie. Er is inmiddels een nieuwe gemeentelijke samenwerking gestart. Door daadwerkelijk gebruik te maken van deze ervaringen en zoals in Dordrecht bestuurlijke inbedding te realiseren, de betrokken innovatoren een overzichtelijk en veilig kader te bieden, hen gezamenlijk aan een concreet project te laten werken en een specifiek doel voor ogen te houden, neemt de kans toe dat er een florerende “Community of Practice” tot stand komt.

Voor de derde case (het Publieksmodel / de Publiekswinkel in **Epe**) geldt dat er net als in Dordrecht een duo aan het werk is om het innovatieproject uit te voeren. In dit geval betreft het de adjunct-gemeentesecretaris (bestuurlijk opdrachtgever Publiekswinkel) en de afdelingsmanager Publiekszaken (projectleider Publiekswinkel). Met uitzondering van de wethouder geeft geen van de innovatoren er blijk van het belang van leren in te zien. Van een hechte “Community of Practice” is evenmin sprake. Om kwalitatief hoogstaande dienstverlening aan de burger ook structureel te kunnen garanderen, is het noodzakelijk beleid te ontwikkelen dat een klimaat biedt dat innovatief handelen bevordert. Ook hier geldt weer dat bestuurlijke inbedding, een overzichtelijk en veilig kader, een gezamenlijk concreet project en een specifiek doel voor de innovatoren van essentieel belang zijn voor de totstandkoming van een goed functionerende “Community of Practice” waarin innovatief gedrag zich duurzaam kan ontplooien.

De vierde case in het onderzoek (het Project Basis Voorzieningen Gegevens in de gemeente **Groningen**) is een goed voorbeeld van een uitstekend functionerende “Community of Practice”. Een externe factor (de rampen in Enschede en Volendam) leidt er toe dat er intern een innovatief project tot stand komt: Op politiek-bestuurlijk niveau was het volstrekt helder dat informatievoorziening van levensbelang was. De “window of opportunity” voor het Project Basis Voorzieningen Gegevens stond opeens wagenwijd open. De algemeen directeur van de hulpverleningsdienst kon dan ook al snel met een projectleider aan de slag gaan. Dit duo slaagde er vervolgens in interne gebruikers vanaf het begin bij het project te betrekken en samen met hen in een dynamische “Community of Practice” het innovatieproject stap voor stap vorm te geven. De verschillende gebruikers zagen in dat ze een gemeenschappelijk belang hadden: Door hun gegevens af te staan aan het systeem Basis Voorzieningen Gegevens kan dit aan allen de gevraagde informatie bieden. ICT hulp droeg bij aan de totstandkoming van een systeem dat op maat voor hen ontwikkeld werd. Bestuurlijke dekking, een veilig en overzichtelijk kader in de vorm van een concreet project met een specifiek doel: model 2

gedrag – open houding, bereidheid gegevens uit te wisselen en van elkaar te leren (zie paragraaf 2.2.) – was dan ook in ruime mate aanwezig in deze “Community of Practice” waar innovatie in een ideaal klimaat ook daadwerkelijk kon opbloeien. Dit is een belangrijk inzicht: andere gemeenten kunnen het resultaat van deze succesvolle Groningse innovatie niet kopiëren, wel de weg er naar toe: Stap voor stap gezamenlijk werken aan een eigen op maat gesneden innovatief eindproduct dat aan een ieders behoefte voldoet.

Bibliografie

Literatuur

Akkermans, H. (2003) 'De innovatieve overheid: draaien aan het juiste vliegwiel'. In: F. Nauta (red.) (2003) *Innovatie in de publieke sector. Negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland, pp. 6-11.

Argyris, C. en Schön, D. (1978) *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading: Addison-Wesley.

Bestuurskunde (2005) Themanummer Innovatie, nummer 7/8, jaargang 14, december 2005.

Bottenburg, M. van, Hof, C. 't en Oldenboom, E. (1997) *Goed, beter, best. Naar een kwaliteitsbeleid in een pluriforme sportsector*. [Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport] Amsterdam: Diopter.

Bouckaert, G. en Auers, T. (1999) *Prestaties meten in de overheid*. Brugge: Die Keure.

Broderick, O. (1995) 'Innovation as the reconciliation of competing values'. In: *The Journal of Public Sector Management*. 27/2, pp. 1-4.

Bruijn, H. de (2001) *Prestatiemeting in de publieke sector: Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.

Czarniawska, B. (1997) *Narrating the Organization. Dramas of Institutional Identity*. Chicago: University of Chicago Press.

Derkse, W. (1996) 'Kwetsbare kwaliteit'. In: *Wijsgerig perspectief*, nummer 4.

Enthoven, G. (2003) 'De grote hoe-vraag.' In: F. Nauta (red.) (2003) *Innovatie in de publieke sector. Negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland, pp. 12-18.

Ferlie, E. (2006) *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Gerritsen, E. (2003) 'Over innoflatiebestrijding'. In: F. Nauta (red.) (2003) *Innovatie in de publieke sector. Negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland, pp. 24-30.

Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.

Halvorsen, T. (2005) 'On innovation in the public sector'. In: T. Halvorsen, J. Hauknes, I. Miles en R. Røste (2005) (red.) *On the differences between public and private sector innovation*, pp. 2-21. Publin Report No. D9, www.step.no/publin/

Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I. en Røste, R. (2005) (red.) *On the differences between public and private sector innovation*, pp. 2-21. Publin Report No. D9, www.step.no/publin/

- Hauknes, J. (2005) 'Some thoughts about innovation in the public and private sector compared'. In: T. Halvorsen, J. Hauknes, I. Miles e R. Røste (2005) (red.) *On the differences between public and private sector innovation*, pp. 40-68. Publin Report No. D9, www.step.no/publin/
- Heer, de J., Heite, M. en Wels, J. (1998) (red.) *Bestuurlijk innoveren: Over strategisch perspectief, zingeving en verandering*. Den Haag: SDU.
- Heijden, J. van der, Schrijver, J. en Wiel, T., van der (2003) 'Een olifant leren dansen'. In: F. Nauta (red.) (2003) *Innovatie in de publieke sector. Negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland, pp. 32-40.
- Hood, C. (1998) *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Clarendon.
- Jacobs, D.F.M.F. (1996) *Het kennisoffensief: slim concurreren in de kenniseconomie*. Alphen a/d Rijn: Samsom: Bedrijfsinformatie.
- Kickert, W.J.M. (2002) *Verhalen van verandering*. Den Haag: Elsevier.
- Kingdon, J.W. (2003) [1984] *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman
- Kruiter, A.J. (2003) 'Succesvol mislukken'. In: F. Nauta (red.) (2003) *Innovatie in de publieke sector. Negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland, pp. 58-64.
- Kune, H.E. (1999) *Kritische succesfactoren voor innovatie in non-profitorganisaties*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Maanen, J. van (1988) *Tales of the Field*. Chicago: Chicago University Press.
- McGee, M.C. (1980) 'The "ideograph": a link between rhetoric and ideology'. In: *The Quarterly Journal of Speech*. Vol. 66, Number 1, February 1980, pp. 1-16.
- Morgan, G. (1986) *Images of Organization*. Londen: Sage.
- Nauta, F. (2003a) (red.) *Innovatie in de publieke sector: negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland.
- Nauta, F. (2003b) 'Over surfen en innovatie in de publieke sector'. In: F. Nauta (red.) (2003) *Innovatie in de publieke sector. Negen essays uit de praktijk*. Amsterdam: Stichting Nederland Kennisland, pp. 74-81.
- Nonaka, I. en Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- Osborne, D. en Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin.
- Rogers, E.M. (2003) [1962]) *Diffusions of Innovations*. New York: Free Press.

Røste, R. (2005) *Studies of innovation in the public sector: a theoretical frame work*. Publin Report No. D16, www.step.no/publin/

Røste, R. en Miles, R. (2005) 'Differences between public and private sector innovation'. In: T. Halvorsen, J. Hauknes, I. Miles en R. Røste (2005) (red.) *On the differences between public and private sector innovation*, pp. 22-39. Publin Report No. D9, www.step.no/publin/

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

Twist, M. van (1995) *Verbale vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*. [dissertatie] Den Haag: Vuga.

Wagenaar, H. (1997) (red.) *Beleid als fictie. Over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk*. In: Themanummer van *Beleid en Maatschappij*, jaargang XXIV, januari/februari 1997.

Weick, K.E. (1969). *The Social Psychology of Organizing*. Reading: Addison-Wesley.

Wenger, E. (1998) *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wilde, R. de (2000) *De voorspellers. Een kritiek op de toekomstindustrie*. Amsterdam: De Balie.

Wit, B. de, Meyer, R. en Breed, K. (2000) *Strategisch management van publieke organisaties. De overheid in paradoxen*. Utrecht: Lemma.

Zouridis, S. en Termeer, C.J.A.M. (2005) 'Never the twain shall meet. Een oxymoron: innovatie in het openbaar bestuur'. In: Themanummer Innovatie van *Bestuurskunde*, nummer 7/8, jaargang 14, december 2005, pp. 13-23.

Onderzoeksrapporten

Bekkers, V. Korteland, E., Muller, M. en Simons, M. (2006) *Diffusie en adoptie van innovaties in het openbaar bestuur* [Onderzoeksrapport voor de Alliantie ICT & Vitaal Bestuur]. Rotterdam: Center for Public Innovation van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bouman en Van Spaendonck (2004) *Innovatie in Openbaar Bestuur, Evaluatie van de Experimenten InAxis*.

Commissie ICT en Overheid (2001) *Burger en overheid in de informatie-samenleving: De noodzaak van institutionele innovatie*. Den Haag.

EIM (2004) consult, *Beschrijving en analyse database Innovatie en Kwaliteit Publieke Sector: rode draden en witte plekken*. Zoetermeer: EIM consult.

Europese Commissie (2004) *European Innovation Scoreboard*.

Groen, J. de, Potze, A., Jonge, B. de en Rutjens, J. (2004) *Innovatie van de overheid: een buitenkans*. Den Haag: NSOB.

Huijboom, N., Jong, J. de, Meesters, M., Steenhoven, J. van den, Zuurmond, A. (2004) *Hollandse Helden: overheidsinnovatie volgens uitvoerders*, Initiatiefgroep Belgendoenhetsbeter.nl, Den Haag.

InAxis Jaarverslag 2004. Den Haag: InAxis.

Korsten, A.F.A. , Schaepkens, L. en Sonneschein, L.J.M.J. (2004) *Shared Services. Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: InAxis.

Kruizinga, E. en Schuurman, J. (2004) *Methodiek ter ondersteuning van kennis- verzameling, bewerking en verspreiding*. Den Haag/Bilthoven: InAxis/CIBIT.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) *Bevrijdende kaders: Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag.

Spek, R. van der, Kingma, J., Kleijns, A., Kruizinga, E., Schuurman, J. en Römgens, B. (2004) 'Methoden en instrumenten voor kennisgericht organiseren'. In: C. Stam (red.) (2004) *Productiviteit van de samensteller*. Noordwijk: De Baak.

Bijlage 1 Expertisecentra op het gebied van innovatie en creativiteit in Nederland

- **Het Buitenhuis**
Future Center voor het Rijk waartoe de ministeries van EZ, BZK, Financiën en VROM het initiatief hebben genomen. Het Buitenhuis richt zich op de mensen binnen het Rijk.
www.het-buitenhuis.nl
- **Center for Public Innovation / Erasmus Universiteit Rotterdam**
Inspiratie voor creatief denken in de publieke sector.
www.publicinnovation.nl
- **Creax.net**
Creativiteit- en innovatieportaal.
www.creax.com
- **DOTank**
Een netwerk dat de ontwikkeling initieert van nieuwe instituties die de performance van de publieke sector transformeren.
www.dotank.nl
- **InAxis**
InAxis stimuleert als Commissie Innovatie Openbaar Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties organisaties in het openbaar bestuur te werken aan vernieuwing.
www.inaxis.nl
- **Instituut voor Maatschappelijke Innovatie**
Wil door verbindingen maatschappelijke innovatie tot stand brengen.
www.iminet.org
- **Kreanet**
Netwerk van creativiteitsbevorderaars. Doel van dit netwerk is de onderlinge professionele uitwisseling te bevorderen.
www.kreanet.nl
- **Nederland Kennisland**
Heeft als doel Nederland te ontwikkelen tot een sleutelregio in de internationale kenniseconomie.
www.kennisland.nl
- **Stichting Rekenschap**
Stimuleert de overheid meer en beter verantwoording af te leggen aan burgers over resultaten.
www.rekenschap.nl
- **United Knowledge**
Organiseert en realiseert internetprojecten in de publieke sector.
www.unitedknowledge.nl

Bijlage 2 Topic-lijst

1. Functie en rol in het project
2. Projectbeschrijving in eigen woorden
3. Aanleiding voor het project
4. Doelstelling, meten van resultaten en maatschappelijk effect
5. De term 'innovatie'
6. Innovatieklimaat
7. Succes- en faalfactoren
8. Publiek - Privaat: een wereld van verschil?
9. Tevredenheid gebruikers
10. Overdracht naar andere gemeenten

<Tekst achterflap>

Innovatie staat sinds een aantal jaren stevig op de agenda in de publieke sector. In dit boek ligt de focus op gemeentelijke innovaties. De bezuinigingen van de afgelopen jaren hebben hen gedwongen tot het innoveren van hun producten, diensten en werkprocessen. Ze opereren op lokaal niveau en staan dicht bij de burger. Ze zijn bij uitstek geschikt om een voorbeeldfunctie uit te oefenen bij het op gang brengen van innovatie in de publieke sector, terwijl ze bovendien ook zelf een vertaalslag moeten maken naar meer efficiency en effectiviteit in hun eigen werkzaamheden.

Eerst worden aan de hand van een literatuurstudie succes- en faalfactoren van innovaties in het publieke domein in kaart gebracht. Daarna wordt verslag gedaan van vier recente innovatieprojecten bij Nederlandse gemeenten. *Innovatie aan het werk* geeft inzicht in de manier waarop innovatoren met verschillende functies in Nederlandse gemeenten betekenis geven aan de manier waarop innovatie in hun gemeente op lokaal niveau plaats vindt. Welk verhaal hebben ze ons te vertellen?

Eugène Loos is als universitair hoofddocent verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht.