

# Voorwoord

Het is pas sinds een paar maanden dat ik precies weet waar mijn missie vandaan komt om publieke organisaties te verbeteren. Het besef kwam op een bijeenkomst waar de secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in gesprek ging met een mantelzorger. De betreffende mevrouw had als mantelzorger een dagtaak aan haar strijd met instellingen met hun wonderlijke taal van indicaties, systemen en onlogische afwijzingen. Dat was voor mij een bijzondere gewaarwording. Mijn vader zorgde vroeger voor mijn moeder die MS had, en hij had precies dezelfde ervaring. Ik kreeg het beeld van mijn vader als een principiële, eigenwijze man die altijd in gevecht was met de autoriteiten. Maar hij had gelijk. En hij was niet de enige. Sterker nog: het is nog steeds gaande.

Bijna twintig jaar help ik publieke organisaties met hun veranderprocessen. Ik heb heel veel bijeenkomsten begeleid om samen met de mensen uit die organisaties na te denken over doelstellingen, strategieën en andere manieren van werken. Maar op dat ene moment realiseerde ik me ineens waar mijn drive vandaan komt. Ik heb geleerd hoe belangrijk het is dat publieke organisaties leveren wat nodig is, en daar voel ik me verantwoordelijk voor. Dergelijke organisaties mogen niet in gebreke blijven, want hun taken zijn nu eenmaal ontzettend belangrijk. En als het niet goed gaat als gevolg van onhandige maatregelen, of als ik de energie om te verbeteren niet voel, dan ontstaat bij mij een gevoel van verontwaardiging.

En daarin voel ik verwantschap met een groeiende groep mensen in publieke organisaties. Toenemende druk door bezuinigingen, als publieke professional onmogelijke problemen moeten oplossen met beperkte middelen, in een omgeving waarin iedereen meekijkt: er is niets erger dan willen veranderen, maar hierdoor niet weten hoe. Regels en procedures, rollen, taken en verantwoordelijkheden, ze zetten je als publieke professional vast en ontnemen je de bewegingsruimte. Met de handen op de rug, vast in het korset de noodzaak van je handelen zien, maar niet kunnen leveren. Dat is hoe het voelt.

6 Er is echter een groep binnen publieke organisaties die zich los weet te rukken en het voor elkaar krijgt om dingen anders te doen. Daardoor zijn innovaties mogelijk en wordt er ruimte gecreëerd om de energie weer te laten stromen. De dijken niet hoger maken, maar weghalen, burgers hun betrokkenheid teruggeven, zorgtaken compleet anders inkopen, wegen aanleggen die CO<sub>2</sub> opnemen en produceren; het zijn allemaal innovaties die ik in dit boek beschrijf. Voor mij zijn deze mensen de motivatie om dit boek te maken. De gesprekken met hen waren zeer inspirerend. De energie, het lef om buiten gebaande paden te treden, de wil om de publieke sector te veranderen, de creativiteit en de kundigheid, maar ook het doorzettingsvermogen om innovaties verder te brengen; als ik slechts een fractie hiervan met dit boek kan overbrengen, dan is het wat mij betreft geslaagd.

Velen in publieke organisaties willen bijdragen aan andere manieren van werken, maar hoe doe je dat concreet? Met dit boek wil ik deze vraag beantwoorden. Met concrete vragen die je als lezer kunt beantwoorden en een innovatiemodel dat je helpt in j<sup>ó</sup>uw praktijk. Want zoals mijn zeer gewaardeerde collega Jaap Peters zo mooi zegt: 'Zwemmen leer je niet door het lezen van het praktijkboek zwemmen.' En zo is het ook met innovaties: durf dingen in gang te zetten en leer wat het effect is, dan merk je gaandeweg wat in jouw situatie wel en niet werkt. Dit is een boek dat je daarbij zal helpen. Je kunt het openslaan en er direct mee aan de slag, of je nu directeur bent, programmaleider, manager, medewerker of... mantelzorger. Ik wens je veel inspiratie en een mooie en boeiende tijd!

# 1 Innoveren moet! Maar hoe dan?



Het is alsof je in een vliegtuig zit waarvan je tot de ontdekking komt dat er geen piloot in de cockpit is en dat de automatische piloot naar een vliegveld vliegt dat nog moet worden gebouwd. Met deze metafoor duidt socioloog Zygmunt Bauman de beleving in de samenleving van de veranderingen in deze tijd. We leven in een vloeibare samenleving met een grote mate van onzekerheid als gevolg van het gevoel dat we niet meer in 'control' zijn, waarbij mensen zien dat ook de overheid niet alle antwoorden heeft.<sup>1</sup> Dat je vanuit publieke organisaties in deze dynamiek iets echt anders moet gaan doen is duidelijk, maar wat precies? En hoe richt je dat in als je weet dat juist innovatie een proces is dat zich niet laat controleren?

8



### Het belang van innovatie

Werken bij publieke organisaties gaat allang niet meer zoals vroeger, toen kon worden volstaan met standaard werkwijzen, regels en procedures omdat informatie via overzichtelijke lijnen van bewindspersonen en andere politiek verantwoordelijken kwam en de uitvoering bestond uit overzichtelijke taken waar je verantwoordelijkheid voor kon nemen. Nee, de turbulentie is enorm toegenomen, informatie is altijd en overal beschikbaar, en beeldvorming speelt in toenemende mate een rol. Politici krijgen niet de aandacht die zij voor hun kiezers nodig hebben en die zij vroeger kregen van de geschreven pers. Zij vechten om die aandacht, wat de turbulentie verder aanjaagt. Lange overzichtelijke beleidslijnen worden verstoord door het hier en nu. Toenemende onzekerheid zorgt voor een roep om een krachtige overheid. Het recht van de hardste schreeuwer speelt een belangrijke rol. Burgers en instellingen pakken dingen steeds meer zelf op omdat zij dat prima kunnen. De onoplosbare taken blijven

over voor publieke organisaties. Deze organisaties opereren ook nog in een netwerk, met andere partijen waar zij van afhankelijk zijn. In dat krachtenveld, waarin anderen vaak beter in staat zijn om de beeldvorming te bepalen dan zij, wordt verwacht dat vanuit publieke organisaties foutloos wordt gewerkt, maar ook dat daadkrachtig wordt opgetreden en dat voldoende taken, zaken of 'dossiers' worden afgehandeld binnen de daarvoor gestelde doorlooptijden.

Daardoor neemt de druk op publieke organisaties toe en daarmee het besef dat 'verbeteren' niet volstaat, maar dat dingen 'anders' moeten. Maar hoe richt je het proces in waarin je binnen de genoemde dynamiek tot andere manieren van werken komt? Het is een proces waar je geen controle op hebt en er zijn geen duidelijke processtappen om innovaties tot stand te brengen. Bovendien zijn publieke organisaties er van oudsher niet op ingericht.

Nieuwe technologische mogelijkheden vragen om een tijdige en accurate reactie. Criminaliteit verplaatst zich en vraagt om digitaal rechercheren bij de politie, zelfrijdende auto's stellen nieuwe eisen aan het wegennet en aan parkeermogelijkheden, big data zorgt voor vragen omtrent privacy en robotisering heeft effect op de arbeidsmarkt. De mensen in publieke organisaties zullen de komende jaren hun handen vol hebben aan deze ontwikkelingen. Het is belangrijk om op tijd aan te sluiten, de ontwikkelingen mede vorm te geven vanuit publieke organisaties en er niet achteraan te lopen.

Innovaties bieden kansen: digitalisering helpt om de dienstverlening te optimaliseren, het gebruik van big data biedt mogelijkheden voor heel andere vormen van inspectie en handhaving. Het Nederlands Forensisch Instituut krijgt nieuwe mogelijkheden om met nieuwe onderzoeksmethoden 'cold cases' op te lossen. Inlichtingendiensten kunnen op nieuwe manieren aan informatie komen. Maar het gaat ook om innovaties die dichter bij ons staan: de parkeerwacht met nieuwe scanapparatuur om sneller te controleren bijvoorbeeld, of de medewerkers aan de balie met nieuwe apparatuur bij de aanvraag van een paspoort.

En dit is nog maar het begin. Technologische vernieuwingen volgen elkaar steeds sneller op. De zelfredzaamheid van burgers en instellingen neemt toe en de verwachtingen richting publieke organisaties worden groter. Ondertussen neemt de beroepsbevolking af en zullen er voor de overheid minder inkomsten zijn. Vanuit publieke organisaties kun je je het

niet permitteren om meer geld uit te geven. De belastinginkomsten zullen immers teruglopen, en daardoor zal het werk nog efficiënter moeten worden ingericht.

Deze ontwikkelingen en de beschreven turbulentie zorgen ervoor dat publieke organisaties met de publieke professionals die daar werken zich snel en flexibel moeten kunnen aanpassen. Daarnaast moeten ze slim zijn door niet te denken in verbeteringen (bestaande processen optimaliseren), maar in vernieuwing (nieuwe werkwijzen, methoden of producten introduceren). Meer dan ooit zullen publieke organisaties worden aangesproken op hun innovatief vermogen.



## De eigenheid van publieke organisaties

10

En laten nu net aan publieke organisaties ook extra eisen worden gesteld. Boeven vangen doe je volgens de regels. Het belastingsysteem is voor iedereen gelijk. Publieke organisaties moeten er voor je zijn als je hulpbehoevend bent. Daarmee wordt het vertrouwen in publieke organisaties niet alleen bepaald door de resultaatgerichtheid en door de efficiency waarmee zij werken. Er worden eisen gesteld op het gebied van rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. En omdat we er publiek geld aan uitgeven, willen we dat deze organisaties zich goed verantwoorden, zorgvuldig zijn en geen fouten maken. Dit maakt het veel moeilijker om vanuit publieke organisaties te innoveren dan vanuit private. Het legt beperkingen op.

In zijn boek *De eigen aard van de overheid*<sup>2</sup> schetst Hans Berg waaraan de overheid eigenheid ontleent. Hij beschrijft dat die eigenheid onder meer voortkomt uit ondankbare, vaak moeilijk of geheel niet oplosbare taken waarvoor de overheid desondanks een oplossing moet vinden omdat de samenleving daarin niet slaagt. Voorbeelden die hij noemt zijn de vluchtelingenproblematiek, verwerking en opslag van giftig afval en drugsverslaving met de aanpalende problematiek. Bij de aanpak van deze kwesties zijn gelijktijdig belangrijke waarden in het geding die onderling strijdig zijn. Denk aan bescherming van de rechtspositie van werknemers en het belang van flexibiliteit voor werkgevers. Bij dergelijke afwegingen ontbreekt een objectieve norm en dat betekent dat er altijd minimaal één partij ontevreden zal zijn, aldus Hans Berg. Het is daarom praktisch onmogelijk om overheidstaken naar ieders tevredenheid uit te voeren: de overheid kan het eigenlijk niet goed doen.

De eigen aard van de overheid geeft het gevoel dat een overheidsorganisatie bij voorbaat al op achterstand staat, wat een lastige positie is om tot innovatie te komen. Maar het zorgt er ook voor dat eenvoudige oplossingen niet bestaan en dat innovatie nodig is om voor dilemma's een oplossing te vinden. In dit boek zijn casussen beschreven van de Rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties, een provincie en gemeenten om dicht bij die eigenheid te blijven, maar de conclusies en de dynamiek gelden voor alle publieke organisaties die geworteld zijn in de politiek-bestuurlijke stelsels in Nederland en die daarmee onderdeel uitmaken van het 'civil service system'.<sup>3</sup> Denk daarbij aan organisaties in het onderwijs, in de gezondheidszorg, zelfstandige bestuursorganen of stichtingen.

## Het 'scorende' Kamerlid

Alle informatie is overal. Beleid laat zich daardoor niet meer langs overzichtelijke beleidslijnen ontwikkelen. Media pakken de informatie op en politici willen ermee scoren. De overheid moet zich voortdurend aanpassen en hiertegen bestand zijn. In de notitie 'De campagne begint vroeg dit jaar' van 12 juni 2016 schetsen hoogleraar staats- en bestuursrecht Wim Voermans en Geerten Waling de ontwikkeling in het aantal

Kamervragen, moties en mediaoptredens van Tweede Kamerleden op basis van onderzoek van het Expertisecentrum Politieke Legitimiteit van de Universiteit Leiden. Zij constateren dat de rol van volksvertegenwoordiger steeds meer wordt ingevuld door middel van 'snelle mobilisatie van standpunten' en het 'scoren' als individueel Kamerlid. In meer dan 50 procent van de Kamervragen wordt direct verwezen naar media.<sup>4</sup>

11

Publieke organisaties onderscheiden zich als vanzelfsprekend van private als gevolg van de publieke financiering. Dat vraagt een andere manier van werken waarbij niet alleen het resultaat van de werkzaamheden, maar ook de manier waarop deze tot stand komt een rol speelt, en waarbij moet worden omgegaan met tegenstrijdige waarden. Maar ook komt er een vorm van politiek-bestuurlijke sturing bij kijken met een dynamiek die niet altijd rationeel is. Daarbij zijn publieke organisaties vaker dan private afhankelijk van andere organisaties en actoren in een netwerk, en dient in feite dit hele netwerk van organisaties en actoren te innoveren.<sup>5</sup>

Hoe ziet dat er in praktijk uit? In een publieke organisatie los je complexe problemen op en sta je voor ingewikkelde opgaven, je bent afhankelijk van anderen om het te laten lukken, het is moeilijk om het goed te doen en als er een keer iets fout gaat, dan valt iedereen over je heen. Een klein

stapje maken en al lerend experimenteren is er niet bij: het moet in één keer foutloos, dus denk je er liever nog even over na voordat je in beweging komt. De eigen aard van publieke organisaties maakt voorzichtig.

## Wat dit boek voor je kan betekenen

Dit boek is bedoeld voor iedereen die in publieke organisaties werkt. Het is een praktijkboek, bedoeld om gericht aan innovatie in en van publieke organisaties te werken, met de eigenheid van de publieke organisaties die erbij hoort. Innovaties laten zich niet van bovenaf opleggen: zij ontstaan door de omstandigheden die je met elkaar creëert. Dat is interessant, want hiermee ontstaat voor iedereen de mogelijkheid om aan innovaties bij te dragen: of je nu lang of kort bij een organisatie werkt, ervaren of onervaren, jong of oud bent, met een klein beetje lef kun je helpen met innoveren of daar misschien wel bepalend in zijn. Daardoor ontstaan vaak mooie en bijzondere dingen.

12 In het fascinerende samenspel van turbulentie, mogelijkheden voor innovatie, de toenemende druk om te innoveren en de ingewikkelde eisen die aan publieke organisaties worden gesteld, blijken publieke professionals in staat om innovaties tot stand te laten komen. In dit boek zijn deze casussen beschreven. Wat is het dat ervoor zorgt dat deze publieke professionals slagen? Wat maakt deze projecten anders? Hoe bepaal je waar je op inzet? Wat betekent dit voor de praktijk van alledag? En bovenal: hoe geef je in een politiek-bestuurlijke setting op een gestructureerde manier vorm aan innovaties? Dit zijn de vragen die in dit boek centraal staan. Daarbij is ook gekeken naar de situaties waarin het misging: bedachte innovaties die niet tot stand kwamen, terwijl er miljoenen aan uit zijn gegeven omdat zij móésten slagen. Wat is er misgegaan? Wat kunnen we hiervan leren? Hoe voorkom je dat het misgaat?

Innoveren is een paradoxale activiteit, zo blijkt uit het onderzoek. Enerzijds is een cultuur nodig waarin nieuwe ideeën tot stand komen. Anderzijds moeten er keuzes gemaakt worden. Het vereist creativiteit in het besturen, maar ook krachtadig leiderschap. Dat moet niet alleen van de top van de organisatie komen, maar ook van medewerkers die verantwoordelijkheid nemen. En dit alles in een politiek-bestuurlijke omgeving die haar eigen dynamiek kent. Omdat interventies tegenstrijdig zijn, is het belangrijk om goed te weten in welke fase een innovatie zich bevindt en hoe je hiermee omgaat. Het is van belang om te weten wat je met innovaties wilt bereiken,



zodat je hiervoor een strategie kunt formuleren en gericht kunt werken aan de juiste succesfactoren. Dit geeft houvast, vooral als het straks spannend en chaotisch wordt omdat oud en nieuw naast elkaar bestaan.

## Hoe ik te werk ging

Wat zorgt ervoor dat je in en met een publieke organisatie succesvol kunt innoveren? En hoe geef je hier concreet vorm aan? Om deze vragen te beantwoorden ben ik op zoek gegaan naar casussen van publieke organisaties waar innovaties succesvol tot stand zijn gekomen. Dit heeft geleid tot zestien succescasussen waarvan de innovaties voldoen aan de strenge eisen van de definitie voor een succesvolle innovatie: er mag geen sprake zijn van verbetering van iets wat al bestaat, er moet echt sprake zijn van andere producten of processen die succesvol zijn ingevoerd.

De casussen vormen een representatieve dwarsdoorsnede van klassieke overheidsorganisaties: Rijksoverheid, een provincie, gemeenten en het waterschap, omdat het publieke karakter bij deze organisaties het meest dominant aanwezig is en dit boek zich juist daarop richt. Maar ook voor andere publieke organisaties geldt een vergelijkbare dynamiek en zijn de resultaten van het onderzoek toepasbaar. Als ik in dit boek spreek over 'politiek-bestuurlijke steun' of van 'politiek-bestuurlijk verantwoordelijken' dan bedoel ik daarmee zowel de politieke aansturing als de sturing vanuit besturen van publieke organisaties. Soms zal ik in het boek ook spreken over 'de overheid' of 'overheden', als met name het beleid of de rol van de overheid centraal staat.

In de selectie van de casussen is een mix geselecteerd van innovaties (productinnovaties en procesinnovaties, met daarin een mix aan innovaties van goederen, diensten, technologische innovaties en andere organisatievormen). De succescasussen vormen de basis voor dit boek. Je zult steeds elementen van de casussen terugzien met de beslissingen die zijn genomen en de setting die zorgde voor het succes van de innovaties.

De innovaties zijn volgens een vaste systematiek beschreven. Er zijn gesprekken gevoerd met de betrokkenen op de verschillende echelons: met de eindverantwoordelijken, met het middenmanagement en met medewerkers. De uitkomsten zijn gepresenteerd aan een expertpanel dat de belangrijkste succescriteria benoemde en hiervoor ook heeft gekeken naar mislukte casussen.

## Digitalisering en robotisering

Ongeveer een kwart van alle functies zal door digitalisering en robotisering komen te vervallen. Het gaat om functies waarin routinematige werkzaamheden worden uitgevoerd. Heb je een administratieve functie? Dan is de kans heel groot dat deze komt te vervallen. Dat blijkt uit een onderzoek van Oxford dat door Deloitte voor de situatie in Nederland is herhaald.<sup>6</sup> De onderzoekers keken naar de mate waarin een beroep geautomatiseerd kan worden en categoriseerden dit in banen met een hoog, gemiddeld en laag risico. In de hoge categorie zitten vooral

administratieve, dienstverlenende en sales-gerelateerde functies. Deze zullen in de komende tien tot twintig jaar volledig worden geautomatiseerd. Het World Economic Forum verwacht dat in de periode 2015-2020 wereldwijd 7,1 miljoen banen verdwijnen.<sup>7</sup> Hier komen twee miljoen banen voor terug, vooral in de techniek, computerkunde, wiskunde, architectuur en bouwkunde. Organisaties zullen een enorme omslag moeten maken en eigenlijk zichzelf voor een groot deel opnieuw moeten uitvinden. Dat geldt voor publieke organisaties net zozeer als voor alle andere organisaties.

14

Op basis van de uitkomsten ben ik tot het innovatiemodel gekomen dat het uitgangspunt vormt voor dit boek. Aan de hand van het model kun je direct in praktijk aan de slag. En dat is waar het mij om te doen is: innoveren is een leuk en interactief proces met soms heel tegenstrijdige interventies. Mensen helpen om te begrijpen hoe een innovatieproces verloopt en hoe je dit in jouw specifieke context inricht, dat is waarvoor ik het boek heb geschreven. Ik verwacht daarin ook iets van jou als lezer. Het innovatieproces laat zich niet uittekenen of voorspellen: voor een deel heb je er invloed op, voor een deel verloopt het proces zoals het verloopt. En juist die spanning maakt het een boeiend proces van wikken en wegen, passen en meten, laten gebeuren en doorpakken. Dat vereist analyse, maar ook de bereidheid om zelf aan de slag te gaan, zaken in gang te zetten en daarvan te leren.