

SECOND SOCIETY: VERANKERING EN VERBREIDING VAN VERNIEUWING IN EEN NETWERKMAATSCHAPPIJ

KENNISONTWIKKELINGSPROGRAMMA 2012-2014

Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers
Prof.dr. H.P.M. van Duivenboden
Prof.dr. M. Thaens
Dr. A. van Venrooy
Dr.ir. J.P. van Wamelen
Ir. T. Monasso

Status: Concept 17 augustus 2011

Voor nadere informatie en toelichting kunt u contact opnemen met Johan van Wamelen

✉ wamelen@publicinnovation.nl

☎ 06 - 558 607 64 / 010 - 408 2770

Zie ook: www.publicinnovation.nl

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	5
1. UITDAGINGEN VOOR DE KOMENDE JAREN	7
2. DE PRAKTIJK: VERKREGEN ERVARING	13
3. DE THEORIE: BESCHIKBARE BASISKENNIS	19
4. DE WERKWIJZE: THEORIE EN PRAKTIJK HAND IN HAND	22

SAMENVATTING

Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zoals bezuinigingen, vergrijzing en verkleuring laten zien dat het in de komende jaren spannend gaat worden. Deze ontwikkelingen vormen de basis van twee trends die het functioneren van de overheid de komende jaren zullen gaan bepalen. Deze trends hebben betrekking op de *versterking van het burgerschap* en de *verdere verbetering van de bedrijfsvoering*. Verandering van de overheid is hiervoor nodig. Een compacte overheid is op dit moment het antwoord hierop. Tegelijkertijd speelt het internet op de achtergrond haar eigen spel. Sociale media en 'embedded' software nemen hierbij een steeds grotere positie in. In het kennisontwikkelingsprogramma "*Second Society: verankering en verbreding van vernieuwing in een netwerkmaatschappij*" worden deze ontwikkelingen, mogelijkheden en ambities bij elkaar gebracht.

Verandering is nodig, maar realisatie is niet eenvoudig. In het kennisontwikkelingsprogramma "*Second Society: over vernieuwing in de straat, de stad en de staat*" (2007) is in de afgelopen jaren samen met betrokken overheidsorganisaties op basis van talloze onderzoeken, verkenningen en analyses, kennis ontwikkeld over hoe vernieuwing goed kan worden gerealiseerd. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de betekenis van het internet als belangrijke invloedfactor op deze verandering. Het voorliggende kennisontwikkelingsprogramma bouwt voort op de kennis die in de afgelopen jaren is ontwikkeld.

Kennisontwikkelingsprogramma

Centraal in het kennisontwikkelingsprogramma staat de vraag op welke wijze noodzakelijke vernieuwing en mogelijke technologische innovatie hand in hand kunnen worden opgepakt, zodanig dat geprofiteerd kan worden van de voordelen van een dubbele innovatieslag.

Op basis van de verkregen inzichten in de afgelopen jaren, de verwachtingen die we hebben voor de komende periode en uitdagingen die hierbij kunnen worden geduïd, worden in dit kennisontwikkelingsprogramma drie aandachtsgebieden centraal gesteld die belangrijk zijn voor het behalen van resultaat:

- het **leggen van verbindingen** om barrières te slechten bij de toepassing van innovaties;
- het **verankeren van veranderingen** voor een structurele en zinvolle toepassing van innovaties;
- het doorgronden van de **aard van innovaties** om goed te kunnen profiteren van de voordelen van de verandering.

Deze aandachtsgebieden spelen een belangrijke rol bij het oplossen van concrete vraagstukken. Hierbij kan worden gedacht aan onderwerpen die voor iedere overheidsorganisatie van belang zijn, bijvoorbeeld optimalisering van de dienstverlening, verbetering van de beleidsontwikkeling of verscherping en transparantie van toezicht. Deze vragen kunnen ook centraal worden geplaatst bij vraagstukken die overheidsdomeinen overschrijden. Hierbij kan gedacht worden aan vraagstukken waarbij vanuit verschillende overheidsterreinen geïntegreerde oplossingen moeten worden aangeboden, bijvoorbeeld op het gebied van de inrichting van het openbaar bestuur, de rechtspraak, het onderwijs of de zorg. De vragen kunnen ook centraal worden gesteld bij meer technologische vraagstukken zoals het gebruik van informatietechnologie voor het vernieuwen van processen en

producten van de overheid, bijvoorbeeld het gebruik van Geografische informatie Systemen (GIS), nieuwe web- en embedded technologie en mobiele communicatie.

Volgens het Center for Public Innovation wordt het openbaar bestuur geconfronteerd met twee fundamentele veranderingen die van invloed zijn op de invulling van hiervoor genoemde drie aandachtsgebieden. Allereerst is zichtbaar dat naast een krimpende fysieke werkelijkheid een groeiende virtuele wereld is ontstaan met eigen normen en waarden. Ten tweede is zichtbaar dat onder invloed van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de verhouding tussen de fysieke en virtuele wereld niet stabiel is, maar constant verandert. Het brandpunt van deze twee fundamentele ontwikkelingen is door het Center for Public Innovation in de afgelopen jaren gedefinieerd als de Second Society.



Uitnodiging om te participeren

Het Center for Public Innovation kan het echter niet alleen. Om de benodigde samenhang tussen theorie en praktijk in het kennisontwikkelingsprogramma te kunnen waarborgen en de uitvoering te kunnen financieren worden publieke organisaties uitgenodigd deel te nemen. Wij streven naar een meerjarige relatie.

Idealiter bestaat de deelname minimaal drie jaar, waarbij een jaarlijkse bijdrage van € 30.000 euro wordt gevraagd. We streven naar (minimaal) tien deelnemende organisaties.

Daar staat ook wat tegenover. Allereerst wordt voor elke deelnemende organisatie jaarlijks een eigen vraagstuk opgelost. Daarnaast dragen wij bij aan het verankeren van de resultaten in de eigen organisatie. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden denkbaar, zoals persoonlijk advies, aanvullend onderzoek en Atelierbijeenkomsten. Als laatste bestaat de mogelijkheid van eigen kennisontwikkeling door middel van het ontvangen van CPI-publicaties, deelname aan congressen of het verrichten van onderzoek. Het is aan de deelnemende organisaties zelf om hier een keuze in te maken en zo de samenwerking een voor hen gewenste en passende vorm te geven.

1. UITDAGINGEN VOOR DE KOMENDE JAREN

Onze samenleving is sterk in beweging en dit heeft gevolgen voor de rol en positie van de overheid. In de Rijksbrede kennisagenda¹ wordt hiervan een indrukwekkend overzicht gepresenteerd. Krimp lijkt hierbij een centraal thema. Vier vormen van krimp zijn ons inziens op zijn minst relevant voor de wijze waarop in de nabije toekomst onze samenleving vanuit de overheid vorm en inhoud kan worden geven.

Ten eerste is er sprake van financiële krimp. Nu de kruitdampen van de bankencrisis zijn opgetrokken, wordt pas duidelijk wat de gevolgen zijn voor de publieke sector nadat de overheden de helpende hand hebben moeten bieden. De nadruk die gelegd wordt op een sanering van de overheidsfinanciën zorgt ervoor dat de overheid maar ook maatschappelijke sectoren als de zorg, het onderwijs en de sociale zekerheid geconfronteerd worden met bezuinigen die in veel gevallen zullen leiden tot fundamentele stelselwijzigingen. Het verhogen van de efficiency en effectiviteit zijn hierbij de toverwoorden. Realisatie van de compacte overheid is hiervan de invulling. Maar hoe ziet die eruit? Waar gaat die zich op richten? En wat betekent dit voor de mate waarin bedrijven dan wel burgers en maatschappelijke organisaties bepaalde voorzieningen ter hand moeten nemen, die voorheen wellicht door de overheid werden verzorgd?

Ten tweede hebben we te maken met een sterk vergrijzende populatie. In de komende vijf jaren gaan zeer veel mensen met pensioen. Niet alleen heeft dit gevolgen voor de arbeidsproductiviteit, en dat geldt zeker voor het onderwijs en de zorg maar ook voor het openbaar bestuur. Het heeft eveneens gevolgen voor de kwaliteit van organisaties, zeker als we letten op de kennis en ervaring die daarmee ook verloren gaan. Daarmee samenhangend zien we dat deze vergrijzing ook nieuwe behoeften en wensen creëert. De vraag is of onze samenleving daarop voldoende inspeelt. Zo zal de vraag naar seniorenwoningen alleen maar toenemen, terwijl ook andere zorgbehoeften ontstaan. Dit biedt echter ook mogelijkheden voor innovatie, voor het ontwikkelen van nieuwe producten en diensten, zoals zorgTV (onderzoek 2008). Dat geldt ook voor de inrichting van bepaalde processen. Hoe kunnen we de zorg aan oudere mensen die thuis behoefte aan ondersteuning en hulp nodig hebben, zo inrichten dat dit niet ten koste gaat van onze productiviteit, ook al neemt het aantal handen aan het bed af?

Ten derde, en samenhangend met het voorgaande proces, is het proces van ontgroening. De tragedie is dat het grote aantal mensen dat met pensioen gaat, niet kan worden opgevangen door jonge mensen. Op het platteland is dat duidelijk zichtbaar, hetgeen onder meer gevolgen heeft voor de leefbaarheid van gebieden, dorpen, wijken en buurten. Voorbeelden zijn onder meer te vinden in Limburg, Zeeland, Friesland en Groningen. Hierdoor komt het bestaande voorzieningenniveau ter discussie te staan. Voorzieningen die eerst wel voorhanden waren, zoals scholen, welzijnscentra en bibliotheken, moeten worden geconcentreerd. De roep om schaalvergroting, concentratie, taakverdeling en samenwerking wordt daardoor luider. Daarnaast zien we dat met name de bevolking in de grote steden nog steeds groeit en verder

¹ *Rijksbrede Kennisagenda*, Strategiebeeraad Rijksbreed, Den Haag november 2010

verkleurt. Metropoolvorming is een mondiale trend. In Nederland vormen Rotterdam en Amsterdam hiervan de kern. De druk op goede voorzieningen neemt toe. Maar is dit wel mogelijk, indien we bedenken dat bijvoorbeeld het aantal docenten voor de klas alleen maar afneemt?

Ten slotte moet worden gewezen op het feit dat onze traditionele energiebronnen uitgeput raken, terwijl deze energiebronnen, zoals gas en olie, van vitaal belang zijn om onze complexe economie draaiende te houden. Hier geldt dat we op zoek moeten naar andere energiebronnen die behalve betaalbaar ook duurzamer zijn. Maar dat is echter alleen mogelijk, indien we een aantal vanzelfsprekendheden in de wijze waarop we bijvoorbeeld ons verkeer en vervoer hebben geregeld ter discussie willen stellen.

Deze ontwikkelingen vormen volgens ons de basis van twee trends die het functioneren van de overheid in de komende jaren zullen bepalen. Deze trends hebben betrekking op het versterken van het burgerschap en de verdere verbetering van de bedrijfsvoering van de overheid.

De versterking van het burgerschap staat momenteel reeds volop in de belangstelling, waarbij het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers een belangrijke drijfveer is.² Daarbij wordt, al dan niet ingegeven door de noodzaak van bezuinigingen, een appèl gedaan op de eigen en medeverantwoordelijkheden van burgers voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De versterking van het burgerschap heeft betrekking op alle vormen waarin een burger zich kan verhouden tot de overheid. Dit betreft de burger in zijn rol als klant, onderdaan, staatsburger en werknemer. Nieuwe technologische toepassingen kunnen het burgerschap versterken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan consumentenfora, wijkwebsites, portals en communities. Versterking burgerschap gaat verder dan alleen de decentralisatie van taken naar provincies en gemeenten maar heeft feitelijk betrekking op het beleggen van verantwoordelijkheden bij burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen, etc. Het versterken van burgerschap staat niet alleen in Nederland op de politieke agenda, maar ook in het buitenland.³

De verdere verbetering van de bedrijfsvoering van de overheid vormt de tweede trend. Verbetering bedrijfsvoering kent reeds een lange traditie. Hierbij zijn twee dimensies te onderscheiden. Allereerst de verbetering van de dienstverlening en verlaging van de administratieve lasten. Ten tweede de verhoging van de efficiency en effectiviteit van de overheid gericht op de noodzaak van besparing. Mede als gevolg van de noodzaak van bezuinigingen staan efficiency en effectiviteit hoog op de politieke agenda.

De verdere verbetering van de bedrijfsvoering heeft niet alleen betrekking op het soepel laten verlopen van de interne organisatie van de overheid maar heeft ook betrekking op verbeteren van de werkzaamheden van uitvoeringsorganisaties, waaronder inspecties en de opkomst van 'shared services centra'. Verbetering van de bedrijfsvoering heeft ook betekenis op gemeentelijk en provinciaal niveau. Dit is zichtbaar in het feit dat in toenemende mate gemeenten en provincies samenwerkingsverbanden aangaan voor het uitvoeren van werkzaamheden en het verlenen van diensten aan burgers en bedrijven.

² *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Regeerakkoord VVD-CDA Den Haag 2010.

³ zie *Building the big Society* UK 2010.

Een betere bedrijfsvoering heeft ook directe invloed op de wijze waarop het openbaar bestuur kan worden ingericht. Bedrijfsvoering heeft in die context betrekking op de organisatie van de overheid in het algemeen en de organisatie van de Rijksdienst in het bijzonder.

Verandering van de overheid is nodig om te kunnen reageren op deze trends. Een goed hulpmiddel kan hierbij gevonden worden door gebruik te maken van de mogelijkheden van die moderne informatie- en communicatietechnologie biedt. Zichtbaar is dat het gebruik van het internet in de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Het internet, het sociale participatieve web en in toenemende mate de 'embedded' technologie zijn niet meer weg te denken uit de maatschappij.

De innovatiekracht van deze technologie hangt onder meer samen met de volgende eigenschappen:

- Technologie wordt steeds intelligenter. Dit hangt niet alleen samen met de nog steeds toenemende verwerkingscapaciteit om steeds grotere hoeveelheden data steeds sneller te verwerken maar ook omdat de technologie het mogelijk maakt om grote hoeveelheden data steeds gemakkelijker aan elkaar te koppelen, bijvoorbeeld door middel van datamining en dataprofiling.
- Technologie wordt steeds interactiever. Lange tijd was email het icoon van de toegenomen mogelijkheden van mensen en organisaties om met elkaar te communiceren. Met name de razendsnelle penetratie van sociale media in onze samenleving, zoals Twitter, Whatsapp, Facebook en Hyves, laat zien, hoe gemakkelijk het is om realtime met grote groepen van mensen te communiceren.
- Technologie wordt steeds opener. De komst van open standaarden en open source software zorgt ervoor dat infrastructuren, databestanden en applicaties steeds gemakkelijker aan elkaar gekoppeld kunnen worden waardoor er een 'seamless' netwerk ontstaat, waarin informatie, kennis, ervaringen en andere vormen van communicatie steeds gemakkelijker kunnen worden gedeeld.
- Technologie wordt steeds meer multimediaal. Juist door de integratie van allerlei technologische functies zien we dat pc's, laptops, mobiele telefoons en andere ICT-toepassingen niet langer meer louter en alleen gebruik worden voor de uitwisseling van tekst of spraak. Beeld, geluid, tekst en spraak zijn functies die op een integrale wijze de communicatie tussen mensen ondersteunen. Een mooi voorbeeld is de iPad, maar ook de Smartphone. Het gevolg daarvan is onder meer dat beelden steeds belangrijker worden als een vorm van communicatie. Een voorbeeld daarvan is YouTube. Daarnaast zien we dat geografische informatie en geografische informatiesystemen een steeds belangrijkere rol spelen in het visualiseren en integreren van kennis en informatie. Voorbeelden zijn GoogleMaps en risicokaarten.
- Technologie wordt steeds kleiner, raakt steeds meer 'embedded' en wordt ook steeds mobieler. Dit is niet alleen te zien aan de wijze waarop we tegenwoordig onze mobiele telefoon gebruiken, het wordt ook heel duidelijk door de mogelijkheden die bijvoorbeeld RFID-chips bieden. Door personen, goederen of bepaalde stromen te voorzien van lokale intelligentie is het mogelijk om de activiteiten en bewegingen van mensen en goederen op afstand te volgen, waardoor we een beter inzicht hebben in bijvoorbeeld allerlei logistieke processen. Dit gebeurt bijvoorbeeld al met containers die verscheept worden. Een ander voorbeeld is de mogelijkheid om informatie te gebruiken die voorhanden is in allerlei verkeersslussen die in het wegdek zijn aangebracht om het verkeer te reguleren. Het uitlezen van deze informatie biedt interessante mogelijkheden met het oog op het bestrijden van files.

- Technologie wordt steeds semantischer. Hiermee bedoelen we dat de informatie die wordt ontsloten en wordt aangeboden steeds meer is samengesteld op grond van de personele wensen en voorkeuren van de gebruiker. Informatie wordt op maat aangeboden, het liefst in proactieve zin. Een voorbeeld: als iemand normaliter zoekt op museum dan krijgt hij via een Google een lijst met hyperlinks naar musea. Het zogenaamde 'semantic' web zorgt ervoor dat iemand geen lijst met links krijgt maar op maat gesneden informatie over musea op grond van bijvoorbeeld zijn zoekgedrag.
- Technologie verwijst steeds meer naar 'augmented reality'. Hiermee bedoelen we dat virtual reality (bijvoorbeeld op grond van simulaties, gaming) gekoppeld wordt aan informatie over het echte leven van mensen. Hierdoor gaan de fysieke en virtuele werkelijkheid steeds meer in elkaar overlopen.
- Technologie krijgt steeds meer een biometrisch karakter. Momenteel zien we dat technologie toepassingen steeds meer de mogelijkheid bieden om biometrische informatie te gebruiken voor allerlei toepassingen. Denk daarbij aan de irisscan of DNA-informatie. Een voorbeeld is natuurlijk de biometrische identificatie die plaats vindt op Schiphol, wanneer iemand snel door de douane wil.

Kortom, technologie biedt allerlei mogelijkheden voor innovatie. De krimp in de fysieke wereld lijkt gecompenseerd te kunnen worden met een groei van de virtuele wereld. De ervaring leert echter, zeker in de publieke sector, dat technologie niet altijd de zegeningen brengt, die men verwacht. Technologie is niet het wondermiddel of het smeermiddel waarop politici, bestuurders, beleidsmakers, burgers en bedrijven hun hoop vestigen. Zo heeft het Center for Public Innovation de afgelopen jaren onder meer onderzoek gedaan naar de kansen en risico's van sociale media voor het openbaar bestuur.⁴ De succesvolle inzet van ICT om de dienstverlening aan burgers te verbeteren, het toezicht op een andere manier vorm te geven⁵, andere manieren van werken te introduceren enz. lijkt toch heel vaak op een hordenloop, waarin telkens nieuwe barrières overwonnen moeten worden. Kortom, ook de succesvolle benutting van de mogelijkheden die technologie biedt levert een worsteling op. Belangrijk is echter ook die worsteling te onderkennen en te begrijpen. Maar alvorens dit te doen willen we eerst een aantal voorbeelden de revue laten passeren waaruit blijkt dat toepassing van technologische innovaties niet eenvoudig is.

Verbeter de buurt

Burgers kunnen problemen en ideeën in hun buurt 'aankaarten' bij hun gemeente. Via dit platform kunnen mensen op elkaars bijdrage reageren en verbeteringen voor hun buurt voorstellen. De gemeente kan deze oppakken. Het innovatieve van Verbeterdebuurt.nl is ten eerste dat burgers te verbeteren plekken in de openbare ruimte kunnen aangeven en verbeterideeën kunnen indienen en online met elkaar bespreken. Gemeenten kunnen er voor kiezen meldingen van burgers af te handelen en informatie over afhandeling terug te koppelen. Meldingen worden automatisch doorgestuurd naar een gemeentelijk e-mailadres. Het is aan de gemeente om deze op te pakken. Er zijn twee mogelijke vervolgstappen in het toepassen van de innovatie: het integreren van Verbeterdebuurt.nl met de gemeentelijke website en daarna het integreren van de meldingen met de backoffice. Verbeterdebuurt heeft veel moeite bij gemeenten een stap verder te komen dan het automatisch doorsluizen van meldingen. Factoren als ICT, besluitvorming, prioriteitstelling,

⁴ Zie onderzoek *Ambtenaren en sociale media: een onderzoek naar de kansen en de risico's van online activiteiten voor ambtenaren*, Center for Public Innovation: Rotterdam, 2010.

⁵ Zie Meijer en Homburg (2008) *Op weg naar toezicht 2.0*, Boom Juridische Uitgevers: Den Haag.

organisatorische impact maar ook het feit dat het om een privaat initiatief gaat, spelen mee in de terughoudendheid bij gemeenten.

Elektronische dossiers

In verschillende domeinen worden elektronische dossiers ontwikkeld en ingevoerd. Voorbeelden zijn het Elektronisch Leerdossier (ELD) in het onderwijs, het Elektronisch Medicatie- en Patiëntendossier (EMD en EPD) in de zorg, het Elektronisch Kinddossier (EKD) in de Jeugdzorg en het Digitaal Klantdossier (DKD) in de sociale zekerheid. Kenmerkend voor deze dossiers is het optimaliseren van de informatievoorziening in ketens over de grenzen van individuele organisaties heen. In de praktijk blijkt het lastig om dergelijke elektronische dossiers ook daadwerkelijk grootschalig geïmplementeerd te krijgen. In dat kader kan gewezen worden op het EPD dat onlangs is gestrand in de Eerste Kamer. Er is veel weerstand bij ketenpartners om het dossier in de praktijk te gaan gebruiken en de eigen informatie met andere organisaties te delen.

De slimme nieuwslezer

De slimme nieuwslezer is een online toepassing voor inburgeraars en andere cursisten die Nederlands volgen als tweede taal. De nieuwslezer maakt geautomatiseerd lesmateriaal. De innovatie is ingezet in verschillende bibliotheken. Het innovatieve van de Slimme Nieuwslezer was vooral de tool zelf. De Slimme Nieuwslezer was als tool al beschikbaar en toont zijn waarde met het verbeteren van de woordenschat. Echter, de tool draagt maar in beperkte mate bij aan het realiseren van het beoogde doel, te weten het helpen van de laaggeletterden en inburgeraars. Het blijkt in de praktijk namelijk erg lastig om deze groep mensen naar de bibliotheek te trekken, de plek waar de tool wordt aangeboden. Het aantal lezersgroepen is daardoor beperkt.

Het Nieuwe Werken

In de publieke sector komt Het Nieuwe Werken nog niet echt van de grond. De beloftes zijn talrijk, maar er zijn nog weinig succesverhalen. En dat terwijl er zich toch een aantal ontwikkelingen voordoet die HNW noodzakelijk maakt. Te denken valt aan de bezuinigingen op de overheidsfinanciën, het relatief grote aantal oudere mensen die bij de overheid werken en de concurrentie op de arbeidsmarkt. De implementatie van Het Nieuwe Werken is tot nu toe vooral ICT-gedreven en vindt plaats binnen het huidige paradigma van organiseren binnen de publieke sector. Hiërarchische aansturing, aanwezigheid, functionele specialisatie en ministeriële verantwoordelijkheid staan hierbij centraal. De essentie van Het Nieuwe Werken is echter dat de werknemer een ondernemer wordt in loondienst en dat de manager veel meer de rol krijgt van coach. Dat betekent een paradigmaverschuiving, die tot nu toe achterwege blijft.

Kortom, bovenstaande voorbeelden laten zien dat innovatie wel degelijk voorkomt en dat een innovatieve publieke sector geen contradictio in terminis is. Aan ideeën en experimenten is immers geen gebrek, maar toch zien we dat dergelijke innovaties niet eenvoudig zijn.

2. DE PRAKTIJK: VERKREGEN ERVARING

Lange tijd was technologische innovatie vooral een manier om in te spelen op de mogelijkheden die door de technologie worden geboden. Het verbeteren van dienstverlening en het versterken van het eigen imago waren daarbij belangrijke doelen. Tegen de achtergrond van 'meer met minder' lijkt dit langzaam te veranderen. Innovatie is niet langer alleen maar 'nice to have', ze begint voor het openbaar bestuur steeds meer 'need to have' te worden. Waar voorheen de aandacht vooral lag bij het in kaart brengen van de mogelijkheden van innovatie en het verkennen van de gevolgen hiervan voor uiteenlopende aspecten van het openbaar bestuur, ligt de nadruk nu op het behalen van resultaat. Dat betekent dat de uitdaging voor de komende jaren ligt in de opgave hoe innovatie op een effectieve en efficiënte wijze structureel geïmplementeerd kan worden in de overheid om burgerschap te kunnen versterken en de bedrijfsvoering verder te kunnen verbeteren.

Drie aandachtsgebieden centraal

Versterking burgerschap en verdere verbetering van de bedrijfsvoering vereisen dat noodzakelijke bestuurlijke en organisatie veranderingen en mogelijke technologische innovaties duurzaam aan elkaar kunnen worden verbonden. Op basis van onze verkregen ervaring in de afgelopen jaren blijkt dat het noodzakelijk is om drie aandachtsgebieden centraal te stellen voor het behalen van resultaat. De aandachtsgebieden zijn:

Aandacht voor het leggen van verbindingen om barrières te slechten bij de toepassing van innovaties

Naast barrières die spelen bij iedere verandering in een organisatie, hebben technologische innovaties nog een bijzondere categorie barrières, te weten 'gebruiksbarrières'. Hierbij gaat het om gebruiksbarrières tussen de overheid, burgers en bedrijven, tussen overheden onderling en binnen overheidsorganisaties. Vaak moeten hiervoor verschillende soorten barrières overwonnen worden. Voor het wegnemen van gebruiksbarrières lijkt vertrouwen een belangrijk sleutelbegrip. De vraag voor veel organisaties in de publieke sector is: hoe kan een overheidsorganisatie goed en duurzaam omgaan met de gebruiksbarrières?

Aandacht voor het verankeren van veranderingen voor een structurele en zinvolle toepassing van innovaties

We hebben in de afgelopen jaren ervaring opgedaan met de mogelijkheden en beperkingen van het Internet voor het openbaar bestuur. In de komende jaren is de opgave vooral gericht op het toepassen van deze kennis en het opbouwen van ervaring bij het toepassen ervan. Dit betekent aandacht besteden aan de verspreiding en acceptatie van innovatie in de dagelijkse praktijk en zorgen voor structurele en zinvolle toepassing van de resultaten. Maar in het verlengde hiervan ook: hoe kan worden voorkomen dat technologie in het algemeen en bijvoorbeeld sociale media in het bijzonder binnen de overheid gezien worden als panacee voor alle problemen waar de overheid mee te maken heeft?

Aandacht voor de aard van innovaties om goed te kunnen profiteren van de voordelen van de verandering

Veel van het onderzoek dat in de afgelopen jaren is uitgevoerd had een verkennend of inventariserend karakter.⁶ Er is redelijk wat inzicht vergaard, maar de vraag is of we nu ook verklaringen kunnen bieden voor wat we concreet hebben gevonden. Is er in de toepassing van het Internet in het openbaar bestuur sprake van een transformatie van het denken en de structuur van de publieke sector of gaat het toch vooral om het toevoegen van extra instrumenten binnen bestaande en nauwelijks veranderende kaders? Met ander woorden wat levert de innovatie op?

Ervaringen

De aandachtspunten kunnen nader worden ingevuld op basis van de ervaring die in de afgelopen jaren is opgebouwd. Laten we die ervaringen eens op een rijtje zetten.

Betekenis wordt herkend maar nog niet altijd erkend

De afgelopen jaren zijn in het kader van het onderzoeksprogramma Second Society veel nieuwe empirische inzichten opgedaan. In de publieke sector dringt het besef door dat nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals sociale media, een onomkeerbare trend zijn. Dit wordt versterkt omdat de samenleving massaal bekeerd is tot de mogelijkheden die sociale media bieden als een relevante bron van informatie, kennis, contacten en ervaringen die heel gemakkelijk kan worden ontsloten en worden gedeeld. Ons onderzoek voor onder meer de Rijksvoorlichtingsdienst⁷ illustreert dit eens te meer. Belangrijk is daarom ook dat beleidsmakers hun ogen hiervoor niet sluiten maar vooral ook de kansen benutten die deze media bieden.

In dat licht bezien is de afgelopen jaren vooral de behoefte ontstaan om relevante (digitale) ontwikkelingen te inventariseren, inzicht te krijgen in de kansen en keerzijden van de inzet van nieuwe technologie bij de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van beleid, maar ook om bedrijfsvoeringsprocessen te ondersteunen, de dienstverlening naar klanten verder te professionaliseren. Daarnaast wordt in wisselende mate en doorgaans terughoudend geëxperimenteerd met nieuwe technologische toepassingen.

Deze terughoudendheid wordt in belangrijke mate bepaald door een aantal spanningsvelden waar het openbaar bestuur mee wordt geconfronteerd. Dit zijn respectievelijk de ongeschreven 'spelregels' van het internet versus formele ambtelijke richtlijnen en procedures; de snelheid van sociale media versus de zorgvuldigheid van ambtelijk handelen en allerlei tijdsintensieve overleggen, consultatie en autorisatieprocedures ('parafencultuur'); het open karakter van sociale media versus de noodzakelijke beveiliging van (privacygevoelige) overheidsinformatie; het zelforganiserend karakter en ontbreken van centrale regie bij sociale media versus de focus van overheidsorganisaties op beheersing en controle ('risicomangement'); het 'onbegrensde' karakter van sociale media versus afgebakende organisatiegrenzen bij de overheid en het horizontale karakter van sociale media versus hiërarchisch georganiseerde overheidsdepartementen.

⁶ Zie bijvoorbeeld het onderzoek *Digitale voorzieningen op het Nederlandse Justitiedomein: een onderzoek naar het aanbod en het gebruik van digitale justitiële diensten door burgers en bedrijven*, Center for Public Innovation: Rotterdam, 2010; het onderzoek *Ondernemers en Web 2.0: een nadere verkenning van het gebruik van nieuwe internettoepassingen door ondernemers*, Center for Public Innovation: Rotterdam, 2009; het onderzoek *Ketensamenwerking in het onderwijsveld: een nadere verkenning van het Schakelpunt Veld*, Center for Public Innovation: Rotterdam, 2009.

⁷ Bekkers, Straten, Edwards en De Kool (2011).

Barrières komen in beeld maar kunnen nog niet altijd worden overwonnen

De vraag is hoe in de praktijk kan worden omgegaan met barrières? In onze onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd is een aantal aanknopingspunten te vinden voor oplossingsrichtingen. De eerste observatie is dat sociale media steeds weloverwogen en beredeneerd moeten worden ingezet. De inzet van technologische innovaties kan per beleidsfase variëren, omdat er verschil in toegevoegde waarde kan zijn. De meerwaarde van sociale media op het gebied van dienstverlening (Onderzoek Justitie, Onderzoek Agentschap NL) lijkt vooralsnog hoger te zijn dan bij beleidsontwikkeling zoals blijkt uit ons onderzoek voor VROM terwijl ons onderzoek voor de RVD dit weer tegenspreekt. Het heeft ook iets te maken met de normatieve visie die beleidsmakers hebben op de aard en het verloop van beleidsprocessen en de rol van burgers daarin (Onderzoek VROM en de RVD). De toepassing van nieuwe technologie, bijvoorbeeld sociale media, is daarnaast een leerproces, waarbij de meerwaarde in dit stadium vooral in experimenten naar voren zal komen. Daarnaast kan worden waargenomen dat (bottom-up) draagvlak voor de implementatie van innovaties niet altijd toereikend is, maar dat er ook behoefte is aan (top-down) commitment, bijvoorbeeld in de vorm van een (digitale) visie of generieke kaders die ambtenaren houvast bieden bij hun dagelijkse omgang met nieuwe technologie (Onderzoek EZ). Het veelal ontbreken van een centrale strategie of visie verklaart in belangrijke mate waarom veel experimenten met nieuwe technologie doorgaans een ad hoc, versnipperd en eindig karakter hebben. Daarnaast is soms sprake van geïsoleerde projecten waarbij geen aansluiting wordt gezocht met de omgeving.

Een derde waarneming laat zien dat vaak te weinig aandacht wordt besteed aan de invloed van innovaties op werkprocessen. Deze invloed is op een aantal punten zichtbaar. Innovaties grijpen vaak in op werkprocessen in de front- of backoffice. Innovaties op het gebied van digitale dienstverlening naar externe klanten (frontoffice) vereisen dat de interne werkprocessen in de backoffice op orde zijn (Onderzoek Agentschap NL). Omgekeerd kunnen innovaties op het gebied van interne werkprocessen (bijvoorbeeld digitale uitwisseling van gegevens in de onderwijsketen) van invloed zijn op de informatievoorziening richting de buitenwereld (Onderzoek OCW). Met andere woorden: innovaties hebben een grotere impact op interne en externe werkprocessen en de wisselwerking tussen beide dan op het eerste gezicht lijkt. Innovaties hebben daarnaast ook invloed op interne, externe en/of interorganisationele werkprocessen, bijvoorbeeld op het gebied van de interne en externe (digitale) informatievoorziening en interne en externe kennisdeling (Onderzoek OCW). Als gevolg daarvan kunnen innovaties consequenties hebben voor de informatiemonopolies die organisaties of organisatieonderdelen hebben opgebouwd. Voor de ene partij biedt dat kansen, maar voor de andere partij risico's. Als laatste blijkt dat innovaties ook impact kunnen hebben op de wijze waarop overheidsorganisaties diensten aanbieden en communiceren met de buitenwereld (Onderzoek Agentschap NL). Bij overheidsorganisaties zijn deze processen gereguleerd in de vorm van procedures, regels en richtlijnen (Onderzoek EZ).

Verankering is belangrijk maar vindt nog niet altijd plaats

Bij het verankeren van een innovatie in de eigen organisatie of de keten waarbinnen overheidsorganisaties opereren is het voor het accepteren van een innovatie belangrijk om rekening te houden met een aantal aandachtspunten.

In de eerste plaats is het van belang om gezamenlijk de innovatieopgave te benoemen, waarbij de doelen en wensen door alle betrokken partijen gezamenlijk worden gedefinieerd. Een dergelijk kader of visie kan fungeren als een lichtpunt aan de horizon of een 'wenkend perspectief' waar de organisatie of de keten van organisaties gezamenlijk naar toe kunnen werken.

Ten tweede moet duidelijk in ogenschouw genomen worden dat sprake is van bescheiden, beredeneerde en weloverwogen stappen bij de (door)ontwikkeling van innovaties en nieuwe digitale toepassingen. Het boeken van bescheiden tussentijdse successen kan partijen motiveren om een volgende stap te zetten en biedt de mogelijkheid om processen tussentijds bij te sturen. Klein beginnen betekent niet dat men niet groot kan eindigen.

Als derde punt kan worden opgemerkt dat innovatieprocessen flexibel en adaptief moeten worden ingericht, zodat bijvoorbeeld tussentijdse veranderingen in behoeften en eventuele koerswijzigingen van de organisaties daarin meegenomen kunnen worden. Dat vereist een robuuste (informatie)infrastructuur met voldoende mogelijkheden voor tussentijdse aanpassingen, koppelingen en uitbreidingen.

Ten vierde blijkt dat bij het initiëren en verankeren van innovaties in organisaties het van groot belang is om niet alleen oog te hebben voor technische aspecten, maar ook voor politiek-strategische factoren zoals het (h)erkennen van belangentegenstellingen die binnen en tussen organisaties kunnen bestaan. Als laatste blijkt uit de onderzoeken dat bij organisaties de verleiding vaak groot is om (digitale) uitdagingen zelf of sectoraal op te pakken. Vanuit een ketenperspectief geredeneerd is het daarentegen in veel gevallen wenselijk om (digitale) uitdagingen gezamenlijk, intersectoraal of zelfs als gehele keten (justitieketen, onderwijsketen) op te pakken, omdat innovaties bij de ene organisaties doorwerken in de processen van andere organisaties.

Voorbeelden

Versterking burgerschap en verdere verbetering van de bedrijfsvoering zijn trends die in de komende jaren verder ten grondslag zullen staan aan veranderingen bij de overheid. Voorlopers van initiatieven die hiervoor illustratief zijn, zijn de afgelopen jaren van de grond gekomen. In het kader van onze bijdrage aan het project vernieuwing Rijksdienst hebben we gewezen op bijvoorbeeld Guus.net, Integraal toezicht jeugdzaken en UWV marktplaats.

GUUS.net

Het platteland is volop in beweging. Sinds oktober 2008 ontmoeten mensen die zijn betrokken bij plattelandsontwikkeling elkaar op www.GUUS.net. Voorheen verliep de uitwisseling en doorstroming van kennis en ervaring van alle betrokkenen niet optimaal. Het virtuele platform GUUS moet daar verandering in brengen. Een belangrijk uitgangspunt is dat alle mensen die betrokken zijn bij plattelandsontwikkeling een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben bij het delen van informatie. Het ministerie van LNV heeft daarom bewust een faciliterende rol op zich genomen. GUUS steunt in belangrijke mate op individuen in plaats van op organisaties.

Bij GUUS zijn bestaande toepassingen met elkaar verbonden en geen nieuwe toepassingen ontwikkeld. Een deel van de site is openbaar, terwijl er ook een afgesloten deel is waarvoor een inlogcode is vereist. GUUS is verankerd in het kennisnetwerk Vitaal Platteland. Belangrijke doelstellingen van dit project zijn ervoor te zorgen dat instituten beter samenwerken en dat kennis beter doorstroomt naar bewoners en gebruikers van het platteland, waarbij de overheid een ondersteunende rol op zich neemt.

Integraal toezicht jeugdzaken

Problemen bij gezinnen en kinderen worden vaak te laat gesignaleerd. De verantwoordelijke instellingen werken vaak onvoldoende samen. Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) is een programmatische samenwerking van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Werk

en Inkomen. Deze samenwerking is in 2004 van start gegaan en is gebaseerd op een gezamenlijk toezichtprogramma Jeugdzaken, dat jaarlijks wordt opgesteld. De vijf inspecties werken samen vanuit een ontkokerde visie. Niet de beleidsterreinen, maar de levensloop van kinderen van 9 maanden tot 23 jaar staan centraal. ITJ is sinds 2008 organisatorisch ondergebracht bij de Inspectie Jeugdzorg, ITJ verricht zelf onderzoek in gemeenten of wijken waar problemen rond jeugd spelen of dreigen. Daarna is het de bedoeling dat de betrokken partijen onder regie van de gemeente actieplannen opstellen om de gesignaleerde problemen op te lossen. Samenwerking bij toezicht is geen doel op zich, maar een noodzakelijke voorwaarde om het lot van kinderen die in probleemsituaties verkeren te verbeteren. Om de effectiviteit van toezicht te kunnen bepalen is het belangrijk om niet alleen vooraf te onderzoeken wat er aan de hand is (meten is weten), maar om ook achteraf te onderzoeken of de interventies succesvol zijn geweest.

UWV marktplaats

Het Uitkeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) is een organisatie met snel veranderende personele behoeften. Daarnaast is de arbeidsmarkt erg dynamisch. Vanuit dat besef heeft het UWV in november 2007 Marktplaats gelanceerd (www.uwv.nl/zakelijk). UWV Marktplaats is een platform voor vraag en aanbod van tijdelijk extern personeel. Bedrijven en ZZP'ers kunnen zich vooraf inschrijven op verschillende vakgebieden, waaronder HRM, ICT en Management. Zij ontvangen vervolgens een e-mailbericht wanneer er een vacature in het betreffende vakgebied is. Het UWV maakt vervolgens een keuze tussen de aangeboden kandidaten, waarbij gelet wordt op een goede prijs-kwaliteitverhouding. Voordelen van UWV Marktplaats zijn dat snel ingespeeld kan worden op de snel veranderende personele behoefte en de groeiende ZZP-markt, dat het proces van het selecteren van de potentiële kandidaten objectief en transparant verloopt, dat grote en kleine aanbieders gelijke kansen hebben en dat het systeem laagdrempelig en snel is. Kritische succesfactoren zijn transparantie richting potentiële kandidaten, bijvoorbeeld met betrekking tot de gunningscriteria en selectiemotivatie, de snelheid om vraag en aanbod bij elkaar te brengen en een gefaseerde aanpak van UWV Marktplaats, waarbij de applicatie steeds met kleine stappen wordt doorontwikkeld. Naast de RDW gaat ook DUO als proef met UWV Marktplaats samenwerken.

3. DE THEORIE: BESCHIKBARE BASISKENNIS

Wanneer we onze ervaringen op een rijtje zetten, dan zien we dat de belangrijkste uitdaging waar de publieke sector voor staat tweeledig is. Het gaat niet om de verbeeldingskracht om innovaties te bedenken maar het gaat vooral om die innovaties duurzaam, zonder dat dit overigens leidt tot verstarring en verkokering, te verankeren en te verbreden. Als dit de opdracht is die aan beleidsmakers en managers wordt gesteld, dan heeft dit ook gevolgen voor de wijze waarop we naar innovatie kijken en het theoretische kader dat we bij onze kennisontwikkeling hanteren.

Erkenning van het bijzondere karakter van technologische innovatie

Hoewel het denken erover op dit moment vooral wordt aangejaagd door de nieuwe mogelijkheden die worden geboden door bijvoorbeeld de opkomst van sociale media, is ICT-gedreven innovatie in de publieke sector op zich niet nieuw. We moeten niet vergeten dat het vakgebied van ICT nog relatief jong is (vergeleken met andere disciplines), maar toch is er de afgelopen jaren in onderzoek redelijk wat kennis en inzicht opgebouwd ten aanzien van dit soort innovaties.⁸

Het beeld dat naar voren komt is dat ICT-gedreven innovaties belangrijk zijn voor het openbaar bestuur, maar tevens ook dat het lastig is en dat ze in de praktijk moeilijk zijn te realiseren. ICT-gedreven innovaties zijn belangrijk om de kwaliteit van het functioneren van de publieke sector te verbeteren, maar ook om concrete doelstellingen als 'meer met minder' te realiseren. Bovendien kunnen innovaties bijdragen aan het versterken van de transparantie en daarmee wellicht ook de legitimiteit van de overheid. Tegelijkertijd tonen de vele mislukte of niet geheel gelukke ICT projecten binnen de overheid van de laatste jaren aan, dat het realiseren van deze potentiële voordelen niet eenvoudig is. Uit het eerder genoemde onderzoek blijken er verschillende verklaringen te zijn voor het feit dat ICT-gedreven innovaties in de praktijk zo lastig zijn voor veel overheidsorganisaties.

Een eerste verklaring is dat er in de praktijk vaak sprake is van een dominante eenzijdige benadering en beperkte toepassing van ICT. Veelal worden de inspanningen gericht op alleen uitvoerende en/of bedrijfsvoeringsvraagstukken. Met de opkomst van sociale media wordt er inmiddels volop geëxperimenteerd met ook de wat meer strategische processen in organisaties, maar van een echte verankering van ICT binnen strategievorming is vooralsnog geen sprake. Te vaak nog worden ICT-gedreven innovaties gezien als slechts een aanpassing van producten of diensten van de organisatie en is er te weinig oog voor het feit dat de werkelijke betekenis ervan voor organisaties veel indringender en omvattender is. In andere woorden: de institutionele betekenis van dit soort innovaties wordt vaak niet (voldoende) erkend.

Een tweede verklaring heeft te maken met het karakter van ICT zelf. Te vaak nog wordt ICT gezien als neutraal instrument dat je kunt inzetten voor het bereiken van je eigen, vooraf gedefinieerde, doel. In de praktijk blijkt echter telkens weer dat de ICT die je inzet, vaak ook weer onbedoelde (of zelfs perverse) effecten met zich meebrengt. Technologie lost veel problemen op, maar creëert tegelijkertijd ook weer nieuwe problemen. Zo bieden sociale media de kans om grotere groepen burgers te

⁸ Zie onder andere Thaens, 2006; Bekkers, Van Duivenboden en Thaens, 2006.

betrekken bij beleid, maar blijkt uit onderzoek dat deze groepen vrijwel nooit representatief zijn en dat de klaagcultuur door dit soort media wordt versterkt.

Een derde verklaring heeft te maken met de publieke sector zelf. Het openbaar bestuur vormt immers de context waarin innovaties gestalte moeten krijgen, maar juist deze context werkt vaak niet bevorderend. Waar innovaties bijvoorbeeld gebaat zijn met het nemen van enige risico's en een cultuur waarin fouten mogen worden gemaakt, is de overheid juist (op overigens goede en legitieme gronden) ingericht op het tegenovergestelde. Het 'glazen huis' karakter van de publieke sector draagt hier aan bij. Opvallend in dit kader is ook dat in de publieke sector veel aandacht wordt besteed aan het ontwikkelen van innovaties, maar relatief weinig tot geen aandacht uitgaat naar het gebruik ervan door burgers en bedrijven. Dit terwijl juist het gebruik bepalend is voor de vraag of vooraf gedefinieerde baten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Verbinding van technologische innovatie met menselijk handelen

Uit hetzelfde onderzoek komt ook een belangrijk aangrijpingspunt naar voren dat kan helpen om de betekenis van strategische ICT innovaties in de publieke sector te duiden en te begrijpen en daardoor de praktijk van dit soort innovaties te verbeteren. Het gaat dan om het concept van de Publieke Innovatie Ecologie⁹, gebaseerd op een informatie-ecologische benadering van eGovernment.¹⁰ Kern van deze benadering is dat het bij ICT-gedreven innovaties niet in de eerste plaats gaat om de technologie, maar om de menselijke activiteiten die gediend worden met deze technologie. De relaties tussen instrumenten, mensen en hun activiteiten moeten worden benadrukt. ICT is dan slechts één van de elementen waar je naar moet kijken. Ook zaken als strategie, cultuur en structuur en de verdeling van macht spelen een belangrijke rol bij innovaties. Bovendien moet een sterke nadruk worden gelegd op het belang van de specifieke context waarin een innovatie zich voltrekt. De specifieke kenmerken van een organisatie in kwestie bepalen immers hoe ICT wordt ingezet. Bovendien gaat het daarbij om een co-evolutie, oftewel een stroom aan interacties tussen enerzijds ICT en anderzijds politieke, sociaalorganisatorische, culturele en economische omgevingen. Bijvoorbeeld de mogelijkheid om ICT te verbinden met het dominante informatie- en communicatiegedrag van mensen maar ook met dominante management en sturingsfilosofieën en opvattingen, zoals New Public Management of Open Government. Ook wordt het gedrag van de betrokken actoren beïnvloed door geschreven en vooral ook ongeschreven (historisch gegroeide) regels en praktijken in de organisatie in kwestie. Innovaties zijn daarmee dus altijd uniek en zijn te zien als de uitkomst van een complex en vooraf onvoorspelbaar proces van deze interacties.

Door meer oog te hebben voor aspecten als lokaliteit, specificiteit en het belang van de maatschappelijke en politieke context kan worden gezocht naar manieren om meer recht te doen aan de aard van de innovaties zelf en aan de specifieke context waarbinnen ICT-gedreven innovaties in de publieke sector plaatsvinden. Dit kan bijdragen aan het vergroten van de kans op succesvolle en effectieve innovaties en dus het realiseren van een daadwerkelijk transparantere, compactere en betere overheid. De gedachte dat innovaties vanuit een zogenaamd ecologisch perspectief dienen te worden bestudeerd zorgt ervoor dat er meer ook aandacht is voor de verankering, verbreding en verbinding van ICT-innovaties met de omgeving waarbinnen ze worden ontwikkeld, ingevoerd en toegepast.

⁹ Thaens, 2006

¹⁰ Deze benadering is ontwikkeld door Bekkers en Homburg (2005).

Hanteren van meerdere perspectieven

Verankering en verbreding als relevant perspectief komt ook terug wanneer we een aantal ervaringen in ogenschouw nemen die belangrijk zijn in de adoptie en diffusie van innovaties.¹¹ Succesvolle adoptie, in termen van het vermogen om innovaties te laten landen in andere organisaties, wordt met name bepaald door het vermogen van relevante belanghebbende partijen om te laten zien wat de toegevoegde waarde van een bepaalde innovatie is. De toegevoegde waarde wordt in de publieke sector met name bepaald door de mate waarin drie betekenissen die een innovatie kan hebben elkaar versterken. Ten eerste is er de functionele betekenis van een innovatie die vooral let op de efficiency en effectiviteit van een innovatie. De functionele betekenis van een innovatie wordt met name bepaald door de mate waarin bijvoorbeeld organisaties die overwegen een innovatie te adopteren, de mogelijkheid hebben om deze innovatie te kneden en specifiek toe te snijden op hun eigen behoeften, wensen en omstandigheden. Hiervoor is belangrijk dat deze organisaties met de innovatie kunnen experimenteren, door middel van 'trial and error' uitproberen wat de mogelijke toegevoegde waarde van de innovatie is. Belangrijk daarbij is dat de innovatie zichtbare en concrete resultaten laat zien en duidelijk laat zien wat mogelijke kosten en baten zijn. Daarnaast is er de politieke betekenis van een innovatie. In hoeverre draagt de innovatie bij aan de aanpak van een maatschappelijk probleem dat ook in politieke zin opgelost moet worden. In hoeverre is er in politieke zin steun en draagvlak voor een innovatie? Dus een innovatie moet niet alleen effectief en efficiënt, maar ook geschikt zijn. Tenslotte is er de institutionele betekenis van een innovatie. Adoptie wordt vaak ook bepaald door het feit dat een innovatie een bepaald soort druk genereert waaraan organisaties zich moeten conformeren wil men als legitiem worden ervaren. De adoptie van een bepaalde innovatie wordt vaak beschouwd als het conformeren aan een bepaalde norm: immers iedereen doet het, of we hebben immers een naam hoog te houden als een vooruitstrevende organisatie. Daarnaast blijkt ook dat een actieve kennisdiffusiestrategie van vitaal belang is. Belangrijk is dat de kennis en ervaring die wordt opgedaan op de plek waar de innovatie heeft plaats gevonden, vastgelegd wordt zodat deze kennis ook gemakkelijker kan worden verspreid onder organisaties die overwegen de innovatie te omarmen. Maar dat betekent ook dat de mensen en middelen ter beschikking moeten worden gesteld om deze codificatie en diffusie te laten slagen. Kennismakelaars spelen hierin een belangrijke rol.

¹¹ Korteland & Bekkers, 2007; Korteland, 2011.

4. DE WERKWIJZE: THEORIE EN PRAKTIJK HAND IN HAND

De wereld van informatisering en openbaar bestuur kent veel geheimen. Een aantal daarvan is inmiddels ontrafeld. Dat komt onder meer omdat het belang van informatie en informatiebeleid zo duidelijk is geworden, dat het in de mainstream van de bestuurskunde en het besturen is beland. De betekenis van informatisering in het publieke domein is voortdurend onderwerp van onderzoek. Ook voor het Center for Public Innovation dat graag samen met zijn partners binnen de overheid, de adviessector en de wetenschappelijke wereld in beeld wil blijven brengen, hoe technologische innovatie en bestuurlijke vernieuwing op elkaar ingrijpen.

Het onderzoeksveld is zichtbaar de kinderschoenen ontgroeid. De interactie van technologische innovatie en bestuurlijke vernieuwing kan met meer theorie en meer empirisch materiaal worden bestudeerd dan ooit tevoren. Dat maakt het mogelijk om de aandacht te verleggen van het verklarende, ietwat beschouwende karakter van de afgelopen jaren, naar het centraal stellen van oplossingsrichtingen en nieuwe uitdagingen /strategische opgaven voor het openbaar bestuur. Vragen zijn: Welke mogelijkheden heeft de overheid om nieuwe technologie te gebruiken of op het gebruik ervan te reageren? En wat kunnen we zeggen over de effectiviteit, uitvoerbaarheid en wenselijkheid van die mogelijkheden?

Het Center for Public Innovation richt zich in zijn onderzoek nadrukkelijk op de toekomst. Wij zien het als een wetenschappelijke uitdaging om met ons gedachtegoed voor te lopen op de empirie. En als een maatschappelijke verplichting om een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het openbaar bestuur door de wereld van wetenschap en praktijk met elkaar te verbinden. De gekozen werkwijze past bij deze opgave.

Maatschappelijke vernieuwing en technologische innovatie centraal

Veel van de uitgevoerde onderzoeken gaan ofwel over de wijze waarop nieuwe technologie het openbaar bestuur beïnvloedt, ofwel over de manieren waarop het openbaar bestuur gebruik kan maken van een specifieke nieuwe technologie. De 'driver' is in veel gevallen technologie. Minder vaak wordt vertrokken bij een maatschappelijke opgave waarbij de mogelijkheden van de technologie veel exploratiever worden bekeken.

Een belangrijke aanname in de CPI visie is dat de ontwikkeling van technologie deels stuurbaar is. In ieder geval wordt niet de leer van het technologisch determinisme aangehangen, die stelt dat de ontwikkeling van technologie autonoom verloopt. Onderzoek van het CPI laat echter wel zien dat een technologische ontwikkeling en het gebruik van die nieuwe technologie heel moeilijk stuurbaar is, in ieder geval vanuit het perspectief van actoren in het openbaar bestuur. Vaak lijkt in de praktijk gekozen te worden voor een aanpassingsstrategie. Denk aan de wijze waarop de politie omgaat met beeldvorming. Zo is de plaatsing van beelden op YouTube niet te stoppen, maar agenten kunnen wel bewuster worden van de vergaande transparantie van hun handelen. Het CPI blijft praktijkgerichte kennisontwikkeling naar de stuurbaarheid van de toepassing van technologie daarom belangrijk vinden.

De Nederlandse situatie als vertrekpunt

Tot nu toe richt vrijwel al het CPI onderzoek zich op het Nederlandse openbaar bestuur. De drijvende kracht – technologische vernieuwing – is echter grotendeels internationaal. Het is twijfelachtig of Nederlandse karakteristieken ook maken dat de vraagstukken die het CPI analyseert in de Nederlandse situatie tot andere antwoorden zouden leiden dan daarbuiten. Deels heeft deze lokale oriëntatie te maken met het toegepaste karakter van veel onderzoek. Het CPI vindt het echter van belang om een aantal van de karakteristieken te spiegelen aan mondiale ontwikkelingen. De programma's van Obama in de VS, de voorstellen van Cameron in de UK en de Europese agenda zijn voorbeelden van deze mondiale ontwikkelingen.

De ambitie wordt daarom uitgesproken om in opdrachten expliciet buitenlandse ervaringen mee te nemen. Bijvoorbeeld: de invloed van Web 2.0 op de decentralisatie van taken. Nederland is niet het enige land dat worstelt met bijvoorbeeld een discussie over de toekomst van het huis van Thorbecke. Een vergelijkbare discussie wordt ook in België en in mindere mate in Duitsland gevoerd.

Normen aan de basis

Veel CPI onderzoek raakt aan vragen over wenselijkheid. Die zijn niet zonder normatief kader te beantwoorden. De vraag is welk normatief kader dan wordt gehanteerd? Is er – expliciet of terugkijkend – een CPI-visie te benoemen? Of doen we het enkel om partners en deelnemers aan het kennisontwikkelingsprogramma te verleiden tot nadenken? Zichtbaar is dat we in de afgelopen jaren regelmatig een normatief kader hebben gehanteerd bij het uitvoeren van opdrachten. Dit kader is echter vaak specifiek voor het onderzoeksobject en tijdsafhankelijk. Hiermee kan waarschijnlijk niet worden volstaan.

Bij gebruikers van sociale-netwerksites zijn bijvoorbeeld golven te zien in hoe men tegen privacy aankijkt. In het begin was er weinig bewustzijn van de gevolgen van het plaatsen van 'party pics' op Facebook. Later veranderde de houding bij velen naar een acceptatie van het feit dat het nu eenmaal niet te voorkomen is dat een deel van je privéleven op de digitale straat komt te liggen. Momenteel is er echter weer veel rumoer over privacy-instellingen – mogelijk omdat nu de consequenties van ongewilde datadeling duidelijker zijn geworden.

Het CPI vindt het van belang om in de komende jaren een normatief kader te ontwikkelen, en na te gaan of dit kader generiek toepasbaar is en minder afhankelijk kan zijn van de waan van de dag.

Het netwerk als voorwaarde

Het CPI vindt zijn basis in een groep wetenschappers, adviseurs en ambtenaren die zijn gefascineerd door de opkomst en mogelijke invloed van het Internet. Vanuit een hechte kern is in de afgelopen jaren het onderzoek verricht. Hierbij werd snel duidelijk dat interdisciplinair denken, diversiteit en creativiteit belangrijke competenties zijn om deze omvangrijke en veelzijdige ontwikkeling goed te kunnen bestuderen en praktische oplossingen te kunnen bieden voor vraagstukken verbonden aan deze ontwikkeling.

Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat meer focus gewenst is om voldoende diepgang te bereiken en oplossingen, gebaseerd op verkregen resultaten, sneller en meer gericht op de vraag aan te kunnen bieden.

Het nieuwe kennisontwikkelingsprogramma vertrekt duidelijk vanuit een bestuurskundige basis en tegelijkertijd zijn de voorwaarden gecreëerd om meer verschillende disciplines bij de uitvoering van de onderzoeken te betrekken. Tegen deze achtergrond wordt daarom het netwerkarakter van het CPI in de komende jaren verder versterkt.

Samen verder

Zoals geschetst heeft het CPI met het programma 'Second Society' de afgelopen jaren actief bijgedragen aan de kennisontwikkeling ten aanzien van de betekenis van het Internet voor het openbaar bestuur. Uit onze analyse blijkt dat de uitdaging voor de komende jaren het bieden van toepasbare oplossingen is. De vraagstukken voor de komende jaren zullen zich richten op:

- het leggen van verbindingen door het overwinnen van barrières;
- de verankering van resultaten door verhoging van de acceptatie;
- het zoeken naar verklaringen voor de betekenis van informatie.

Het CPI wil met het nieuwe kennisontwikkelingsprogramma voor de jaren 2011-2015 deze vraagstukken verder uitdiepen en hiervoor toepasbare oplossingen vinden. De basis hiervoor kan gevonden worden in de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken in de afgelopen jaren. Hiermee streeft het CPI ernaar bij te dragen aan institutionele en conceptuele innovatie, die ons inziens noodzakelijk is om volgende stappen te kunnen zetten. Het vinden van oplossingen vraagt om een aanpak waarin theorie en praktijk in samenhang worden gezien.

Om de benodigde samenhang tussen theorie en praktijk te kunnen waarborgen, worden verschillende overheidsorganisaties uitgenodigd deel te gaan nemen, waarbij gestreefd wordt naar een meerjarige relatie. We streven naar tien deelnemende organisaties. Bezien vanuit de praktijk en onze observaties uit ons huidige kennisontwikkelingsprogramma is een aantal mogelijke vragen voor verdere verdieping voorgesteld. De uiteindelijke keuze en nadere uitwerking van te beantwoorden vragen wordt bepaald op basis van de aangegeven belangstelling van de deelnemende organisaties en concrete vraagstukken die bij deze organisaties spelen.

Om de opgedane kennis te kunnen verankeren in de eigen (deelnemende) organisatie, zijn verschillende mogelijkheden denkbaar:

- persoonlijk advies;
- aanvullend en bij voorkeur (internationaal) vergelijkend onderzoek om een goede vertaalslag te kunnen maken naar eigen specifieke omstandigheden;
- atelierbijeenkomsten om bepaalde problematiek verder te verkennen;
- kennisontwikkeling door middel van het ontvangen van CPI publicaties en deelname aan congressen;
- eigen kennisontwikkeling met ondersteuning vanuit het CPI.

Het is aan de deelnemende organisaties zelf om hierin een keuze te maken en zo de samenwerking een voor hen gewenste en passende vorm te geven en de verankering van de opgedane kennis in de eigen organisatie te waarborgen. Het CPI maakt bij zijn werkzaamheden vaak gebruik van de zogenaamde 'ateliermethode'.