

# 73

## **Meer laten gebeuren**

Innovatiebeleid voor de publieke sector

maart 2008

## Colofon

Vormgeving: Junior beeldvorming - Zoetermeer

Druk: Quantes - Rijswijk

Maart 2008

ISBN 9789077005439

Verkoopprijs € 15,-

## Auteursrecht

Alle rechten voorbehouden. Mits de bronvermelding correct is, mogen deze uitgave of onderdelen van deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de AWT. Een correcte bronvermelding bevat in ieder geval een duidelijke vermelding van organisatiernaam en naam en jaartal van uitgave.

## Inhoudsopgave

|                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                                      | <b>5</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>                                                      | <b>9</b>  |
| 1.1 Adviesvraag en doel van het advies                                   | 10        |
| 1.2 Afbakening: de publieke dienstverlening                              | 11        |
| 1.3 Innovatie in de publieke dienstverlening: een definitie              | 13        |
| 1.4 Opbouw van het advies                                                | 15        |
| <b>2. Is innovatie in de publieke sector een probleem?</b>               | <b>17</b> |
| 2.1 Wat verwachten we van de publieke dienstverlening?                   | 17        |
| 2.2 Kan innovatie in de publieke sector beter?                           | 18        |
| 2.3 Conclusie                                                            | 23        |
| <b>3. Waarom verloopt innovatie in de publieke sector niet optimaal?</b> | <b>25</b> |
| 3.1 Meer en minder legitieme redenen voor tragere innovatie              | 26        |
| 3.2 Beperkingen voor innovatie                                           | 29        |
| 3.3 Conclusie                                                            | 31        |
| <b>4. Wat kunnen we doen?</b>                                            | <b>33</b> |
| 4.1 Sturing                                                              | 34        |
| 4.2 Zelforganisatie                                                      | 39        |
| 4.3 Conclusie                                                            | 43        |
| <b>5. Arrangementen en instrumenten</b>                                  | <b>45</b> |
| 5.1 Zelforganisatie ondersteunen                                         | 46        |
| 5.2 Keuze en concurrentie organiseren                                    | 50        |
| 5.3 Sturing versterken                                                   | 52        |
| 5.4 Conclusie                                                            | 52        |
| <b>6. Conclusies en aanbevelingen</b>                                    | <b>55</b> |
| 6.1 Over condities creëren                                               | 56        |
| 6.2 Over prikkels geven                                                  | 58        |
| 6.3 Over garanties bieden                                                | 59        |
| 6.4 Over leervermogen versterken                                         | 61        |
| <b>Bijlage 1: Drie ontwikkelingen ter illustratie</b>                    | <b>65</b> |
| 1. De horizontalisering van de verzorgingsstaat                          | 65        |
| 2. Innovatie in 'hyperprofessionele' organisaties                        | 70        |
| 3. Meer persoonsgebonden budgetten (PGB's)                               | 73        |

|            |                                        |    |
|------------|----------------------------------------|----|
| Bijlage 2: | Adviesvraag                            | 77 |
| Bijlage 3: | Geraadpleegde literatuur               | 79 |
| Bijlage 4: | Gesprekspartners                       | 85 |
|            | Serie uitgebrachte adviezen van de AWT | 89 |

# Samenvatting

## Adviesvraag

De vraag die dit advies beantwoordt, luidt: hoe kan de overheid innovatie in het publieke domein stimuleren? Deelvragen zijn:

- Welk beleid zorgt ervoor dat de publieke sector beter (nieuwe) kennis inzet voor het verbeteren van haar functioneren?
- Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat succesvolle verbeteringen sneller doorstromen binnen deze sector?

## Afbakening

Het advies gaat over innovatie in de dienstverlening van de overheid aan burgers. Dat is een breed terrein, waarbinnen uiteenlopende zaken als zorg, onderwijs, veiligheid, provinciale en gemeentelijke diensten, re-integratie en inburgering vallen. Het advies gaat over diensten geleverd door overheidsinstellingen of door privaatrechtelijke organisaties. Het advies gaat niet over innovatie in het openbaar bestuur of in beleidsontwikkeling, noch over innovatie in wetshandhaving of toezicht, noch over *launching customership* of innovatief aanbesteden.

## Analyse op hoofdlijnen

De overheid levert vele verschillende diensten aan de burger. Burgers verwachten van de overheid een hoge kwaliteit van dienstverlening, en tegelijk rechtvaardigheid, burgergerichtheid, toegankelijkheid en doelmatigheid. Daarbij moet de overheid letten op de kosten, en haar uitgaven kunnen verantwoorden.

De ontwikkeling van de publieke dienstverlening in de verzorgingsstaat was er aanvankelijk op gericht de burger toegang tot een standaardpakket aan diensten te garanderen. Dat sloot aan op de maatschappelijke ontwikkeling van dat moment, toen ook het bedrijfsleven dankzij massaproductie de consument kon voorzien van een reeks gestandaardiseerde producten. In de private sector hebben technologische ontwikkeling en innovatie sindsdien geleid tot enorme kwaliteitsverbeteringen en tot een geweldige differentiatie. De vraag van consumenten naar goederen en diensten is in de loop van de tijd steeds heterogener geworden en bedrijven hebben daarop weten in te spelen met een steeds gevarieerder aanbod.

In de publieke sector is deze ontwikkeling van kwaliteitsverbetering en differentiatie minder snel gegaan. Innovatieprocessen verlopen in de publieke sector trager, vooral waar het gaat om opschaling en diffusie van bewezen verbeteringen en om het verlaten van achterhaalde praktijken ('creatieve destructie'). Veeleer is de overheid geneigd zich te richten op beheersing van kosten en risico's en op productiviteitsstijging, terwijl burgers meer aandacht verwachten voor kwaliteit en het tegemoet komen aan persoonlijke wensen en behoeften.

Er zijn goede redenen waarom de overheid wat terughoudender is bij veranderingen, en dus ook bij innovatie. De risicotolerantie van de burger is in het geval van publieke diensten relatief laag. Het gaat vaak om zaken van levensbelang (zorg, veiligheid, onderwijs) en burgers zijn vaak op één aanbieder aangewezen. Verder kan er een spanning bestaan tussen verschillende prestatiecriteria: maatwerk en kwaliteit versus toegankelijkheid en gelijke behandeling; burgergerichtheid versus *accountability*. Tenslotte zijn een voorspelbare en betrouwbare overheid en stabiliteit in het publieke domein op zichzelf waardevol.

Daar staat tegenover dat er ook factoren zijn die innovatie in het publieke domein onnodig vertragen. De aandacht gaat overwegend uit naar beheersing van kosten en risico's en naar incrementele verbeteringen. Men zet veel minder in op werkelijke vernieuwingen. Er bestaan weinig prikkels om te innoveren. Tegenover zwakke innovatieprikkels staan wel sterke prikkels om op zeker te spelen. Dat leidt ertoe dat riskante experimenten worden gemeden en er geen plaats is voor een strategie van *trial and error* om tot innovatie te komen.

Het speelt de overheid ook parten dat behoeften van burgers vaak complex zijn en dat zij zelf zo gefragmenteerd is. Dat maakt een integrale benadering moeilijk. Professionals richten zich niet zozeer op de behoeften van de cliënt, als wel op het halen van tevoren gespecificeerde doelstellingen. Verkokering bij de overheid leidt tot verstarring en onderlinge belangenstrijd. Fragmentatie en scheiding van het primaire proces van management, beleidsontwikkeling en toezicht ('boedelscheiding') leidt tot geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Dit gaat gepaard met een hoge mate van registratie, monitoring en verantwoording, en toezicht op toezicht. Het leidt helaas ook tot een gebrekkige kenniscirculatie en ondermijnt het leervermogen van het systeem.

Om een publieke dienstverlening te realiseren die meer kwaliteit biedt en beter inspeelt op de individuele behoeften van burgers, lijkt meer ruimte voor zelforganisatie noodzakelijk. Soms is meer ruimte voor burgers nodig, in andere gevallen voor professionals of lagere overheden. Zelforganisatie mobiliseert complementaire kennis en ervaring van alle betrokkenen, professionals en burgers. Dan ontstaat een proces van Open Innovatie in de publieke dienstverlening. Als de overheid innovatie wil bevorderen, is institutionele voorwaarden scheppen voor zelforganisatie de voornaamste taak voor de overheid. Soms is daarvoor zelfs innovatie op systeemniveau vereist, bijvoorbeeld een stelselwijziging.

In het algemeen is het faciliteren van zelforganisatie de aangewezen weg om innovatie te stimuleren. Dat leidt tot ruimte voor ondernemend gedrag en creativiteit bij professionals en burgers. Belangrijk is daarbij dat er voldoende prikkels zijn tot verbetering van de dienstverlening. Zelforganisatie resulteert echter niet altijd in innovatie. Soms treden coördinatieproblemen op. Dan is er behoefte

aan meer sturing en doorzettingsmacht van bovenaf. Dat komt bijvoorbeeld voor als goed georganiseerde, sterke belangen innovatie weten te blokkeren, of als coördinatie van belangen zo complex is dat er een patstelling optreedt, of indien zelforganisatie leidt tot machtsconcentratie en monopolievorming. In die gevallen moet de overheid ingrijpen.

Ruimte voor zelforganisatie en prikkels voor innovatie kan de overheid vaak het best bieden door publieke dienstverlening te organiseren via een quasi-markt. Dat is een markt waarbij burgers kunnen kiezen tussen concurrerende dienstverleners, terwijl ze hun budget uit publieke middelen krijgen. Dit heeft tot voordeel dat autonomie van professionele organisaties gecombineerd wordt met een sterke prikkel tot het leveren van zo goed mogelijke diensten. Het organiseren van een quasi-markt is echter niet altijd mogelijk. Soms is sprake van een 'natuurlijk monopolie'. Dan kan het gebruik van benchmarking en maatstafconcurrentie innovatie een stimulans geven.

Het goed functioneren van een quasi-markt vereist dat tenminste een deel van de burgers wil en kan kiezen. De quasi-markt moet transparant zijn en burgers moeten de informatie hebben die nodig is om te kunnen kiezen. Er moeten verschillende aanbieders zijn om uit te kiezen. Nieuwe dienstverleners moeten tot de markt kunnen toetreden. Dienstverleners mogen niet in de gelegenheid zijn de markt 'af te romen' (*cream-skimming of cherry picking*). Burgers moeten tussen dienstverleners kunnen kiezen, en niet omgekeerd. Voor burgers die niet kunnen of willen kiezen, moeten er goede *default options* zijn.

## Aanbevelingen

Aan ministeries die in hun deel van de publieke sector innovatie willen bevorderen, geeft de AWT de volgende aanbevelingen. Ze zijn hieronder op hoofdlijnen aangeduid en in de hoofdtekst uitgewerkt.

1. **Conditie creëren:** verleen publieke organisaties autonomie binnen heldere kaders; bied experimenteeruimte; bevorder competitie tussen publieke dienstverleners onderling waar en in de mate waarin dat mogelijk is (eventueel ook met private dienstverleners). Specifieke punten van aandacht zijn: lage toetredingsdrempels; het waarborgen van mededinging; inzage in prestatiegegevens; meer keuzemogelijkheden voor de burger; het faciliteren van de burger met instrumenten en rechten; ondersteuning van burgers bij keuzeprocessen.
2. **Prikkels geven:** voorkom perverse prikkels die innovatie belemmeren of in een minder gewenste richting sturen; versterk de prikkels tot innoveren die professionals binnen organisaties in de publieke sector ervaren: geef innovatoren meer steun en (bestuurlijke en politieke) rugdekking en beloon ze, en kort organisaties die succesvol innoveren en daarmee kosten besparen niet onmiddellijk voor het volle pond op hun budget.

3. **Garanties bieden:** waarborg een hoogstaande dienstverlening door minimumeisen te formuleren (kwaliteit, toegankelijkheid, gelijke en behoorlijke behandeling) en op naleving toe te zien; zorg voor *default options* die een adequate dienstverlening garanderen voor wie niet wil of kan kiezen; zorg dat regie gevoerd wordt over de dienstverlening als geheel; reduceer de ervaren verantwoordingsdruk door verantwoording anders in te richten.
4. **Leervermogen versterken:** ontwikkel op nationaal niveau betere mechanismen voor kenniscirculatie voor sectoren als onderwijs, zorg, jeugdzorg, welzijn: richt sector- of themagerichte netwerk- en platformorganisaties in waar ze nog niet bestaan en zorg ervoor dat deze van elkaar leren. En verder: laat veranderingen van wet- en regelgeving gepaard gaan met betere scholing voor professionals in het veld; zorg voor meer kennisuitwisseling en binnenlandse en Europese benchmarking; ontwikkel een innovatievoucher voor publieke instellingen om de uitwerking en toetsing van innovatieve ideeën voor de publieke dienstverlening mee te financieren.



# 1

## Inleiding

*'There's no question that in my lifetime, the contrast between what I called private affluence and public squalor has become very much greater. What do we worry about? We worry about our schools. We worry about our public recreational facilities. We worry about our law enforcement and our public housing. All of the things that bear upon our standard of living are in the public sector. We don't worry about the supply of automobiles. We don't even worry about the supply of foods. Things that come from the private sector are in abundant supply; things that depend on the public sector are widely a problem. We're a world, as I said in The Affluent Society, of filthy streets and clean houses, poor schools and expensive television.'*

J.K. Galbraith<sup>1</sup>

### Autisme

Op weg naar het congres 'Inzicht in Autisme', kom ik met de routebeschrijving in de hand het station uit. Een duidelijke medecongresganger kijkt met net zo'n beschrijving rond. We lopen samen verder naar het congrescentrum. Onderweg praten we over het werkveld en waar we zoal tegenaan lopen. We zitten opvallend op één lijn. Bij de receptie van het congresgebouw neemt een dame onze toegangskaarten in. 'U mag hier naar beneden voor Autisme', zegt ze tegen mij. Dan richt ze zich tot mijn metgezel: '... en voor "De klantvriendelijke overheid" vindt u de garderobe rechtsaf.'

Marleen Helleman, lk@NRC.nl

Een gemeenschappelijk belang: ...

De publieke sector is van ons allen. We zijn erop aangewezen voor essentiële diensten als onderwijs en zorg en we betalen er allemaal fors aan mee. Politiek en media volgen de prestaties van de publieke sector met argusogen. Doen publieke organisaties de goede dingen, en doen ze die zo goed en zo efficiënt mogelijk? Met grote regelmaat vinden we berichten in de krant die het tegendeel suggereren. Publieke organisaties zijn bureaucratisch, stroperig, inefficiënt, weinig klantgericht en traag met het oppakken van vernieuwingen. De Nederlandse overheid loopt achter bij de invoering van ICT en het aanbieden van *online* diensten. In het onderwijs zijn de laatste jaren dan wel veel innovaties doorgevoerd, maar naar achteraf blijkt, waren deze niet altijd voldoende doordacht. De verspreiding van bewezen innovaties in de zorg kost gemiddeld zeventien jaar. De introductie van vernieuwingen in openbaar vervoer en mobiliteit loopt stevast jaren vertraging op.

... een innovatieve publieke sector

Dan vraagt men zich af: zou de Nederlandse publieke sectoren niet toch wat innovatiever kunnen zijn? Is daar misschien beleid op te voeren? Daarover gaat dit advies.

<sup>1</sup> Interview met J.K. Galbraith door Amitabh Pal in The Progressive, 1 oktober 2000, te vinden op [www.encyclopedia.com](http://www.encyclopedia.com).

## 1.1 Adviesvraag en doel van het advies

Centraal in dit advies staat de vraag hoe de innovativiteit van de publieke sector kan worden versterkt met behulp van beleid:

Hoe kan de overheid innovatie in het publieke domein stimuleren?

Belangrijke deelvragen zijn daarbij:

- Welk beleid zorgt ervoor dat de publieke sector beter (nieuwe) kennis inzet voor het verbeteren van haar functioneren?
- Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat succesvolle verbeteringen sneller doorstromen binnen de publieke sector?

Het ministerie van Economische Zaken heeft aan de AWT gevraagd advies uit te brengen over innovatie ten behoeve van maatschappelijke prioriteiten. Na overleg met diverse belanghebbenden is deze vraag nader geïnterpreteerd, en is de adviesvraag als volgt geformuleerd: 'Hoe kan innovatie van de dienstverlening in het (semi-)publieke domein geoptimaliseerd en zo nodig gestimuleerd worden?'<sup>2</sup> De AWT heeft voorgesteld om in antwoord op deze vraag een advies te schrijven waarbij vanuit generiek perspectief ervaringen in diverse sectoren zouden worden bekeken. Hierop is vanuit verschillende ministeries positief gereageerd.

Het advies is primair gericht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die een coördinerende verantwoordelijkheid voor (de innovatie in) dienstverlening in de publieke sector draagt – een verantwoordelijkheid die momenteel bij de staatssecretaris is belegd – en aan de minister van Economische Zaken, die voor het innovatiebeleid een coördinerende verantwoordelijkheid heeft. Daarnaast richt de AWT dit advies aan de andere ministeries voor zover die (mede)verantwoordelijk zijn voor innovatie in specifieke delen van de publieke sector of in bepaalde maatschappelijke sectoren.

Het doel van dit advies is de overheid handreikingen te bieden om innovatie te stimuleren in het functioneren van die domeinen waarvoor zij een verantwoordelijkheid draagt, de publieke sector. Innovatie is geen doel op zichzelf, maar een middel ter verbetering van de dienstverlening. Met dit advies willen we de verschillende departementen helpen innovatie te bevorderen in hun deel van de publieke sector, en aan de hand van voorbeelden laten zien welk beleid in de praktijk innovatie stimuleert. Voor de totstandkoming van dit advies is dankbaar geput uit uiteenlopende ervaringen van de diverse ministeries en andere partijen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Zie bijlage 2 voor de formulering van de adviesvraag in het werkprogramma van de AWT.

<sup>3</sup> Zie bijlage 4 voor een lijst met gesprekspartners.

Dit is een generiek advies over  
innovatie ...

... binnen publieke ...

... en semipublieke organisaties

Het gaat over publieke  
dienstverlening, en dus het  
uitvoeren van beleid

## 1.2 Afbakening: de publieke dienstverlening

We behandelen de adviesvraag vanuit een generiek perspectief. We verdiepen ons niet in specifieke sectoren maar kijken over alle beleidsvelden heen. Wel proberen we te leren van *best practices* en van het reguliere innovatiebeleid, gericht op de private sector.

Traditioneel regelt de overheid een aantal zaken voor haar burgers. Dit heeft ze op verschillende manieren georganiseerd. Enerzijds doet de overheid allerlei dingen zelf, bijvoorbeeld via gemeenten, politiekorpsen, waterschappen, rechtbanken, de centrale bank, inspecties en toezichthouders. Anderzijds stuurt de overheid externe organisaties aan die diensten aan de burger leveren. In veel gevallen gaat het dan om organisaties zonder winstoogmerk, zoals de meeste scholen, ziekenhuizen en zorginstellingen. De sturende rol van de overheid houdt in dat ze 'stelselverantwoordelijkheid' draagt voor een bestel van uitvoerende, veelal privaatrechtelijke, organisaties. Daartoe hanteert zij in het algemeen drie instrumenten: regels (wetgeving met daarin doelstellingen, normen en standaarden, minimumeisen, toegankelijkheidseisen, verantwoordingseisen en dergelijke), geld (bekostigingssystemen en subsidies), en toezicht (een systeem van controle en verantwoording). Deze uitvoerende organisaties vormen samen de semipublieke, of maatschappelijke, sectoren.<sup>4</sup> In andere gevallen betreft het private partijen met winstoogmerk, die bijvoorbeeld zorgen voor aanleg en onderhoud van infrastructuur, streekvervoer en stadsreiniging. In deze gevallen houdt de sturende rol van de overheid in dat zij taken uitbesteedt en als opdrachtgever optreedt.

Het overgangsgebied tussen de publieke en de private sector is de laatste jaren behoorlijk breed geworden. Een steeds grotere diversiteit aan semi-publieke organisaties, verzelfstandigde overheidsinstellingen en publiek-private samenwerkingsvormen heeft zich ontwikkeld. We richten ons in dit advies niet alleen op innovatie in organisaties die strikt tot de overheid behoren, maar ook in organisaties waarvoor de overheid stelselverantwoordelijk is. Daarom vatten we hier kortheidshalve het hele complex van publieke en semipublieke of maatschappelijke organisaties onder één noemer en duiden dat aan als de publieke sector.

Het advies gaat over innovatie in de dienstverlening aan burgers. Het gaat dus over innovatie in de beleidsuitvoering. Het gaat niet over innovatie in de spelregels van het openbaar bestuur (kiesstelsel, democratische verantwoording, gekozen burgemeester en dergelijke), in de beleidsontwikkeling (inspraak, interactie) of in de interne organisatie van beleidsdepartementen. Het gaat niet over de overheid als wetgever en beleidsmaker of als wetshandhaver of toezichthouder op de burger.

4 Andere voorbeelden van organisaties die binnen de semipublieke of maatschappelijke sectoren vallen, zijn uitkeringsinstaties, welzijnsinstellingen en woningcorporaties. In feite bestaat er een continuüm van organisatievormen op afstand van de centrale overheid. Sommige organisaties zijn een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan, andere zijn stichtingen of overheidsbedrijven of maatschappelijke ondernemingen (waarvoor wellicht binnenkort een aparte rechtsvorm wordt ingevoerd).

Het gaat ook niet over de aansturing van de private sector (bijvoorbeeld om milieudoelstellingen te halen of om veiligheid op de werkplek te waarborgen), over *launching customership* of innovatief aanbesteden.<sup>5</sup>

### De Nederlandse publieke dienstverlening: omvang en prestaties

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) publiceert periodiek een meting en internationale vergelijking van de prestaties van de publieke sector. De omvang van deze sector is aanzienlijk: 'De publieke sector voorziet in circa 30% van de totale werkgelegenheid (1,9 miljoen arbeidsjaren). Het totale aantal arbeidsjaren in de publieke sector is in de periode 1995-2003 met 23% sneller gestegen dan in de marktsector (12%). Het grootste deel van de arbeidskrachten in de publieke sector werkt in de zorg (43%), gevolgd door de civiele overheid (22%) en het onderwijs (20%). De kosten van publieke dienstverlening belopen circa 39% van het bruto binnenlands product (bbp). [...] Het aandeel van publieke middelen in de bekostiging van publieke diensten fluctueert steeds rond de 61%.<sup>6</sup>

Uit de meting van het SCP van 2007 blijkt dat de Nederlandse publieke sector qua prestaties in internationale vergelijkingen over het algemeen een middenpositie inneemt. Als we naar de prestaties op de terreinen van onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid kijken, dan blijkt Nederland relatief goed te scoren op educatieve vaardigheden en een middenpositie te hebben qua gezondheidstoestand en veiligheid. Burgers zijn redelijk tevreden over de kwaliteit van publieke diensten. Kijkend naar uitgavenniveaus, blijkt dat Nederland aan publieke diensten relatief veel uitgeeft, net onder het niveau van de Scandinavische landen.<sup>7</sup> Het niveau van uitgaven voor openbaar bestuur, milieu en economische zaken (inclusief landbouw, visserij en vervoer) is verhoudingsgewijs hoog. Met onderwijsuitgaven die een aandeel van 5,0% van het bbp beslaan behoort Nederland echter tot de achterhoede van de oude EU-15 landen. Met de zorguitgaven en de veiligheidsuitgaven (politie en justitie) positioneert Nederland zich in de Europese middenmoot. Op al deze terreinen signaleert het SCP overigens dat er slechts een zwak verband bestaat tussen prestaties en uitgavenniveau.

De conclusies van het SCP komen in grote lijnen overeen met die in het *European Competitiveness Report* van 2004.<sup>8</sup> Daaruit blijkt dat de Nederlandse publieke sector bij de landen met de hoogste prestatiescores hoort, maar dat deze goede score tegen relatief hoge kosten wordt gerealiseerd. De meting van prestaties en produc-

5 De overheid slaagt er vaak slecht in om innovatie door private partijen aan te sturen. Hiervan getuigen recente problemen met de OV-chipkaart, de invoering van rekeningrijden, het beveiligingssysteem van de HSL, de ontwikkeling van een fraudebestendig paspoort, de automatisering van de belastingdienst. Deze problematiek is zo verschillend van die in de uitvoering van publieke diensten, dat de behandeling daarvan een apart adviestraject vraagt.

6 Uit SCP (2007a). In het Verenigd Koninkrijk zijn organisaties in de publieke sector goed voor bijna een kwart van de finale consumptie (*National Audit Office*, 2006). Dat zal in Nederland in dezelfde orde van grootte liggen.

7 Tegenover vrij hoge uitgaven aan publieke diensten staan naar verhouding lage uitkeringslasten (ruim 11% van het bruto binnenlands product), mede omdat de werkloosheid relatief laag is en omdat de kosten van de vergrijzing maar voor een beperkt deel drukken op het overheidsbudget (SCP, 2007a).

8 European Commission (2004).

Een toegesneden definitie van innovatie is nodig

tiviteit in de publieke sector is echter wel veel lastiger dan in de private sector. Er zijn geen evenwichtsprijzen om publieke diensten tegen te waarderen, *output* (versus *outcome*) van publieke dienstverlening is moeilijk te definiëren en te aggregeren, en de bijdrage van publieke diensten is lastig te scheiden van andere factoren (de bijdrage van de arts versus de gezondheidstoestand en de inspanningen van de patiënt, de bijdrage van de leraar versus die van de ouders, en dergelijke). De betrouwbaarheid van metingen is dus beperkt.

### 1.3 Innovatie in de publieke dienstverlening: een definitie

De definitie van innovatie die de AWT in andere adviezen hanteert, luidt 'het met succes naar de markt brengen van nieuwe, verbeterde of meer concurrerende producten, processen, diensten of organisatievormen'. De publieke sector produceert echter niet voor de markt. Gebruik van het begrip innovatie in een beschouwing over de publieke sector vraagt daarom om een aangepaste definitie.

Een onderzoek door de *National Audit Office* (VK) definieert innoveren in de publieke sector heel ruim als het hebben van nieuwe ideeën, het ontwikkelen van de beste daarvan, en deze implementeren, zodanig dat dit een goede kans oplevert dat dit het functioneren en presteren van de organisatie verbetert.<sup>9</sup> Meer beknopt: '*Innovation is fresh thinking that creates value*'.<sup>10</sup>

Niet alle verandering is innovatie. Bij innovatie gaat het om de invoering van *nieuwe elementen* in publieke dienstverlening (nieuwe typen kennis of vaardigheden, nieuwe vormen van organisatie of management) die een kwalitatieve verandering ten opzichte van het verleden introduceren, een discontinuïteit. Het kan daarbij gaan om het bieden van nieuwe diensten (voor bestaande of nieuwe behoeften) of om het tegemoet komen aan nieuwe behoeften (met bestaande of nieuwe diensten).<sup>11</sup> Het gaat bij innovatie ook altijd om een duurzame *verbetering* van de dienstverlening. Dat kan een verbetering van kwaliteit in de geleverde dienst zelf zijn of een meer efficiënt proces van dienstverlening.

Bij veel veranderingen die innovaties genoemd worden, gaat het in feite om wijziging van (politieke) prioriteiten: aan het ene wordt meer aandacht besteed ten koste van het andere. Zo lijkt bijvoorbeeld invoering van 'het nieuwe leren' in het onderwijs meer een verandering van richting – meer aandacht voor competentieontwikkeling ten koste van parate kennis – dan een toename van de doelmatigheid van de inzet van middelen of een werkelijke kwalitatieve verbetering. De vervanging van de conducteur op tram, bus en metro door chiplezers en tourniquets leidt dan

9 Gebaseerd op National Audit Office (2006).

10 Toegeschreven aan Richard Lyons, aangehaald in *The Economist* (2007).

11 Ontleend aan Osborne en Brown (2005).

wel tot lagere kosten van controle en handhaving, maar ook tot minder persoonlijke correctie van zwaarrijders en mensen die overlast veroorzaken. Is dit een verbetering? Een verandering van richting kan heel legitiem zijn, maar het is strikt genomen geen innovatie. Veranderingen als innovaties presenteren maskeert dat er *opportunity costs* zijn.

Wij sluiten in onze definitie van innovatie in de publieke sector aan bij bovenstaande omschrijvingen:

Een innovatie in de publieke sector is de implementatie van een nieuw (technisch, organisatorisch, juridisch of ander) concept dat het functioneren en presteren van de publieke sector kwalitatief verandert en daarmee substantieel verbetert.

Dit idee kan op van alles betrekking hebben, bijvoorbeeld organisatie of management, beleidsontwikkeling of besluitvorming, communicatie of het gebruik van technologie.

We maken in dit advies een onderscheid tussen verschillende innovaties naar drie niveaus:

- **Innovaties op het institutionele niveau:** in het ontwerp van het publieke systeem (sociale zekerheid, zorgstelsel, onderwijsbestel), in de verhouding tussen de belanghebbenden, de spelregels, de bekostigingssystematiek, de randvoorwaarden.
- **Innovaties op het organisatorische niveau:** in het functioneren van organisaties binnen het stelsel (nieuwe vormen van coördinatie en management, waaronder personeelsmanagement, expertiseontwikkeling, alliantievorming, ketenorganisatie).
- **Innovaties op het uitvoeringsniveau:** in nieuwe producten en processen (zoals door ICT ondersteunde geschilbeslechting, sneltrams, behandelmethoden of medicijnen, digitale dienstverlening, opsporingsmethoden, onderwijsmethoden).

Het uitvoeringsniveau is sectorspecifiek terwijl de organisatorische en institutionele niveaus meer generieke karakteristieken hebben. De innovatieprocessen op deze verschillende niveaus hangen echter wel met elkaar samen. De totstandkoming en verspreiding van concrete innovaties op uitvoeringsniveau zijn afhankelijk van de ruimte die het organisatorische en het institutionele niveau bieden en de prikkels die ervan uitgaan. Operationele innovaties op het uitvoerend niveau hebben meestal een incrementeel karakter. Meer radicale innovaties gaan daarentegen vaak over

<sup>12</sup> Ter vergelijking, het project Publin hanteert ten behoeve van onderzoek naar innovatie in publieke sectoren de volgende definitie van innovatie: Innovation is a social entity's implementation and performance of a new specific form or repertoire of social action that is implemented deliberately by the entity in the context of the objectives and functionalities of the entity's activities (Koch en Hauknes, 2005).

**Innovatie: nieuw idee,  
kwalitatieve verandering, betere  
prestaties ...**

**... en dat op drie niveaus**

**Ruimte voor innovatie op  
uitvoeringsniveau creëert men op  
institutioneel niveau**

domeingrenzen en organisatorische kokers heen. Ze vereisen niet alleen aanpassingen op het uitvoerende, maar ook op het organisatorische en institutionele niveau.

Onze analyse hieronder beweegt zich vooral op het institutionele en organisatorische niveau. Dat is enerzijds omdat we in dit advies over sectoren heen kijken naar de generieke aspecten van innovatie in de publieke sector, en anderzijds omdat we onze aanbevelingen richten aan de rijksoverheid, die publieke dienstverleners vooral aanstuurt met maatregelen op deze niveaus.

### Innovaties in de publieke sector

Succesvolle innovaties in de publieke sector hebben vaak een of meer van de volgende kenmerken:<sup>13</sup>

- Het gebruik van een systeembenadering: het ontwikkelen van een geïntegreerde oplossing voor een probleem (vaak het uitgaan van het geheel aan behoeften van de burger); daartoe samenwerken over functionele kokers en grenzen heen en gebruik maken van een divers palet aan kennis.
- De inzet van nieuwe technologie (vaak ICT).
- Procesverbetering: organisatorische en procedurele veranderingen om dienstverlening sneller, vriendelijker en beter toegankelijk te maken.
- Het betrekken van mensen of organisaties uit de private sector of het maatschappelijk middenveld: door concurrentie van private aanbieders toe te staan, diensten uit te besteden, of vrijwilligers te betrekken bij de dienstverlening.
- Beslissingsmacht verlenen aan burgers of aan medewerkers: raadplegen, de implementatie van beleid delegeren, initiatief stimuleren.

## 1.4 Opbouw van het advies

De analyse in dit advies begint bij de vraag of innovatie in de publieke sector eigenlijk wel een probleem is (hoofdstuk 2). Daarbij kijken we zowel naar het innovatieproces als naar de aard van de innovaties die in de publieke sector tot stand komen. Daarna vragen we ons af wat onze waarnemingen verklaart (hoofdstuk 3). We maken een onderscheid tussen de meer en de minder legitieme redenen voor terughoudendheid bij innovatie in de publieke sector. Vervolgens kijken we naar mogelijke richtingen voor verbetering (hoofdstuk 4). We zien dat er soms behoefte is aan meer sturing van bovenaf, maar in de meeste gevallen aan meer ruimte voor zelforganisatie. Daarna beschrijven we hoe de overheid meer ruimte voor zelforganisatie kan bieden (hoofdstuk 5). We kijken daarbij vooral naar de voorwaarden waaronder een quasi-markt kan functioneren. Ten slotte formuleren we onze aanbevelingen (hoofdstuk 6). Deze hebben betrekking op vier taken voor de rijksoverheid: het creëren en waarborgen van condities voor innovatie, het institutionaliseren van de

<sup>13</sup> Ontleend aan Borins (2006).

juiste prikkels om te innoveren, het bieden van garanties tegen negatieve neveneffecten van innovatie, en het organiseren van het leervermogen van de publieke sector.



# 2

## Is innovatie in de publieke sector een probleem?

De overheid heeft op een reeks van terreinen de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat er diensten aan de burger worden geleverd. Óf bepaalde taken onder de verantwoordelijkheid van de overheid vallen of niet, is het gevolg van een politieke keuze.<sup>14</sup> Hóe de overheid deze verantwoordelijkheid waarmaakt, en welke rol ze hierbij inruimt voor semipublieke en private partijen, is een kwestie van het zoeken naar doelmatige en efficiënte organisatieprincipes.

### 2.1 Wat verwachten we van de publieke dienstverlening?

Wanneer zijn we tevreden over het functioneren van de publieke sector? Wat zijn de criteria waarop we de publieke dienstverleners beoordelen? Een goede dienstverlening aan de burger wordt door de volgende vijf eigenschappen gekenmerkt: sociale rechtvaardigheid, doelmatigheid, burgergerichtheid, *accountability* en (vooral) kwaliteit.<sup>15</sup>

Het zijn vaak rechtvaardigheidsoverwegingen die maken dat verlening van een bepaalde dienst binnen het publieke domein valt. Wij vinden dat, waar het gaat om onderwijs, rechtspraak, zorg en veiligheid, de toegankelijkheid en behandeling moet afhangen van behoeften – en niet van koopkracht. Verder verwachten we doelmatigheid van een publieke dienst. Dat zegt niet meer dan dat we geen verspilling wensen. Als dezelfde dienst met minder inzet van middelen tot stand gebracht kan worden, is dat altijd aantrekkelijker. Daarnaast willen we dat de dienstverlening burgergericht is, de burger met respect tegemoet treedt, oog heeft voor zijn behoeften en zijn individualiteit, en hulpvaardig is. Zoals we van een bedrijf klantgerichtheid verwachten, zo verwachten we van de overheid burgergerichtheid. Tegelijkertijd willen we dat publieke dienstverleners rekening houden met de belangen van belastingbetalers – *accountable* zijn. Het is immers bij publieke dienstverlening meestal niet de cliënt die rechtstreeks betaalt, maar de belastingbetaler.

Van de genoemde vijf eigenschappen van goede dienstverlening is kwaliteit de term die het minst makkelijk te omschrijven is. Wel kunnen we een onderscheid maken naar kwaliteit van het proces en van het resultaat. In het onderwijs heeft de kwaliteit van het resultaat te maken met het behaalde kennisniveau, de ontwikkelde

Goede publieke diensten zijn: ...

... rechtvaardig, doelmatig,  
burgergericht, *accountable* ...

... en van hoge kwaliteit – qua  
proces en resultaat

14 Zie WRR (2000); zie ook SER (2005), dat het aanmerken van een publiek belang relateert aan de in de Grondwet genoemde zorgplichten voor de overheid. Het is een politieke keuze die onder verschillende omstandigheden anders uitpakt. De mate waarin bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting en informatievoorziening (televisie) onderwerp van staatszorg zijn, verschilt tussen landen en over de tijd. Niettemin biedt de economische wetenschap handreikingen om een objectieve grondslag te ontwikkelen voor de beslissing om in bepaalde diensten langs publieke of private weg te voorzien. Zie in dit verband Teulings, Bovenberg en Van Dalen (2003).

15 Zie Le Grand (2007), hoofdstuk 1.

**Kwaliteit van diensten is notoir  
moeilijk te meten**

inzichten, vaardigheden en attitude, en met de potentiële benutting daarvan, bijvoorbeeld in het arbeidsproces. De kwaliteit van het proces heeft te maken met de gang van zaken op school, de relatie tussen leerlingen en leraar en de inzet van didactische en pedagogische vaardigheden. In de publieke dienstverlening zijn de kwaliteit van het proces en het resultaat vaak sterk van elkaar afhankelijk: hoe beter het proces en de relatie (tussen arts en patiënt, leraar en leerling, hulpverlener en cliënt, consultant en werkzoekende, etc.), hoe beter het resultaat.

De kwaliteit van processen en resultaten is bij dienstverlening niet alleen slecht te omschrijven, maar ook heel slecht te meten. Ervaren kwaliteit is vaak sterk gekleurd. Uiteindelijke resultaten van zorg, onderwijs en dergelijke zijn niet alleen van de dienstverlener afhankelijk, maar ook van diverse andere factoren, waaronder de eigen inspanningen van patiënten, leerlingen, cliënten, burgers. Vaak benadert men kwaliteit van dienstverlening door *inputs* en *outputs* te meten. De kwaliteit van onderwijs en gezondheidszorg benadert men door aantallen leraren en artsen te tellen en hun opleidings- en ervaringsniveau te meten. Waar men eigenlijk gezondheidsverbetering of verbetering van arbeidsmarktpositie wil vaststellen, telt men geslaagde operaties of afgegeven diploma's. Een indruk van kwaliteit tracht men ook vaak te krijgen door vergelijking van uitkomsten en kosten met het buitenland, of door te kijken naar de 'trek' van scholieren, studenten, pensionado's en patiënten naar onderwijs- en zorginstellingen over de grens.

## 2.2 Kan innovatie in de publieke sector beter?

Het beeld dat veel mensen van innovatie in de publieke dienstverlening hebben, is dat het moeizaam en niet hard genoeg gaat, en dat het te weinig aan onze maatschappelijke behoeften tegemoet komt. Hieronder komt eerst het proces van innovatie aan bod en vragen we ons af waar dit proces mogelijk stopt of hapert. Daarna komt de richting van innovatie aan de orde en kijken we of de publieke sector wel op de soort innovaties mikt waar behoefte aan bestaat.

### Het proces van innoveren in de publieke sector

Innovatie is in wezen een voortdurend cyclisch proces van ontwikkeling, opschaling, verspreiding en terugkoppeling van nieuwe ideeën. Deze cyclus kan worden ingedeeld in vier fasen:<sup>16</sup>

- **Mogelijkheden genereren:** het stimuleren en ondersteunen van innovatieve ideeën. Dat vereist bijvoorbeeld i) intensieve aandacht geven aan de meningen van gebruikers, *frontline* staf, middenkader, nieuwe en jonge medewerkers, en het leren van andere organisaties; ii) zorgen voor diversiteit door mensen met verschillende achtergronden en disciplines samen te brengen; iii) creatieve capaciteit ontwikkelen door training en scholing en uitdagen;

<sup>16</sup> Gebaseerd op Mulgan en Albury (2003).

**Bij innovatie: doen we de dingen  
goed, en doen we de goede  
dingen?**

**Innovatie is een cyclisch proces**

## Verloopt innovatie in de publieke sector te traag?

## Daar lijkt het wel op

iv) uitnodigen om te experimenteren en verbetervoorstellen te ontwikkelen;  
v) verschillende teams laten concurreren om het vinden van de beste oplossing voor een probleem.

- **Incuberen en prototypen ontwikkelen:** het selecteren en verder ontwikkelen van veelbelovende ideeën én het accepteren en beheersen van risico's. Dat vergt onder andere experimenteeruimte (*safe spaces, pilots, incubators*), maar ook modellen en simulaties, beheerste experimenten, verder onderzoek en een sterke betrokkenheid van belanghebbenden.
- **Repliceren en opschalen:** snelle en effectieve diffusie van succesvolle innovaties. Dat vereist effectieve selectiemechanismen en acceptatie van 'creatieve destructie', het afschrijven van oude manieren van werken.<sup>17</sup>
- **Analyseren en leren:** continu leren en verbeteren. Dat vraagt vooral om mechanismen voor kenniscirculatie. Hier ligt de nadruk op meten en evalueren, terugkoppelingsmechanismen, betrokkenheid van belanghebbenden vergroten, verhelderen van *trade-offs*, en *double-loop learning*.

De kritiek op het proces van innoveren binnen de publieke sector neemt meestal een van twee vormen aan. In het algemeen zet men vraagtekens bij de snelheid van de cyclus: de overheid zou onnodig traag zijn met het ontwikkelen en implementeren van innovaties. Meestal wijst men naar gebrekkige selectie, opschaling en diffusie: de publieke sector ontwikkelt wel innovaties en past ze op beperkte schaal toe, maar de verspreiding en bredere implementatie komen lastig van de grond.<sup>18</sup> Er is sprake van een breed verspreid *not invented here* syndroom. Er vindt weinig 'creatieve destructie' plaats: men neemt moeilijk afscheid van routines, ook als ze niet optimaal werken.<sup>19</sup>

Het is lastig de snelheid van innovatieprocessen in de publieke dienstverlening goed te vergelijken met het tempo in de private sector. De karakteristieken van publieke en private activiteiten zijn vaak verschillend. Desondanks leeft het beeld dat de publieke sector trager innoveert dan de private. Dat beeld wordt versterkt door voorbeelden van dienstverleners die sneller zijn gaan innoveren nadat ze geprivatiseerd zijn, bijvoorbeeld in de telecommunicatie en in het openbaar vervoer.

17 Goede selectieprocedures zijn om twee redenen van groot belang in het geval van publieke dienstverlening: i) er is geen markt die selecteert wat gebruikers het meest prefereren – suboptimale veranderingen kunnen zich lang weten te handhaven (denk aan het studiehuis: poging tot innovatie, maar geen verbetering); ii) risico's in de publieke sector zijn mogelijk groter: het gaat om de gezondheid van mensen, hun scholing, de opvang van kinderen.

18 Zo is bijvoorbeeld het actieprogramma 'Maatschappelijke sectoren en ICT' (Ministerie van EZ et al., 2005) gebaseerd op de constatering dat vooral opschaling problematisch is: 'Het is lastig gebleken om succesvolle kleinschalige ICT-toepassingen in de verschillende sectoren op te schalen naar regionale of nationale schaal en daarmee om het rendement van ICT-toepassingen en -diensten te verzilveren. Kleinschalige pilots en experimenten zijn er genoeg, maar voor het aanpakken van de genoemde en soortgelijke vraagstukken zijn ook grootschalige oplossingen nodig.'

19 Hierover merken Mulgan en Albury (2003) op: 'It is perhaps neither in generating possibilities nor in processes for developing and testing ideas where the public sector is weakest, but in finding effective ways of replicating, mainstreaming and scaling up successful pilots and prototypes. In general, Governments have relied on two sets of mechanisms: i) law, central direction and administrative command; and ii) dissemination of evaluations of pilots, case studies and best practice. Both can be appropriate in particular circumstances but both have their weaknesses.' Daarmee doelen ze op het feit dat het in beide gevallen gaat om *ideas-push*. Ze pleiten dan ook voor meer *pull* door het verschaffen van *incentives* en langs de weg van communiceren en betrekken.

## De automatische externe defibrillator<sup>20</sup>

In Nederland overlijden per jaar ruim 15.000 mensen door een plotselinge hartstilstand. Van degenen die een circulatiestilstand (met een collaps) krijgen in het bijzijn van anderen, overleeft twaalf procent het. De oorzaak van een circulatiestilstand ligt meestal in het ontstaan van een ritmestoornis, die resulteert in het stilvallen van het hart als bloedpomp. De voornaamste reden waarom een reanimatie in zulke gevallen mislukt, is dat de defibrillatieschok te laat komt. Globaal daalt na een circulatiestilstand de kans op overleving elke minuut met 10%. Twaalf minuten na het ontstaan van de circulatiestilstand is die kans nog 9%.

Bij een hartstilstand kan iemands leven gered worden door reanimatie met een defibrillator. Vroeger waren er specialisten nodig om de noodzakelijke stroomstoten toe te dienen. Sinds 1980 is er een automatische externe defibrillator (AED) beschikbaar. Een AED heeft een ingebouwde computer die de diagnose en behandeling van hooggeschoold medisch personeel over kan nemen. Het apparaat geeft instructies en begeleidt de getrainde leek zodanig dat deze de levensreddende schokken kan toedienen. Een AED kost 2.000 à 3.000 euro.

Pas de laatste tijd, meer dan vijftientig jaar nadat het apparaat beschikbaar is gekomen, zie je hier en daar AED's in publieke ruimtes opduiken. In 2003 werd bij wijze van proef op Schiphol en in de ArenA een aantal AED's opgehangen, terwijl vooral in de VS, maar ook elders in Europa, allang brede ervaring met AED's is opgedaan. De innovatie is beschikbaar, de potentiële baten zijn enorm en de kosten zijn beperkt, maar de invoering neemt jaren in beslag. Hoe komt dat? Eerst is de Inspectie voor de Gezondheidszorg om advies gevraagd. Deze adviseert dat dit apparaat alleen door hoogopgeleide zorgverleners gebruikt mag worden. Dat deze soms pas na vijftien minuten ter plekke zijn en dat hen dan niets anders rest dan professioneel te constateren dat de patiënt inmiddels is overleden, lijkt geen zichtbaar punt van overweging.

Na verloop van tijd gaat deze Inspectie om, maar dan vindt men dat deze hulp door ambulances moet worden aangeboden. Dat dient als argument om extra investeringen in ambulancediensten te vragen om de aanrijtijden te verbeteren. Het zou bovendien voor de hand liggen om ook politie en brandweer met deze apparaten uit te rusten. Deze diensten menen echter dat het niet tot hun kerntaak behoort en buiten hun prestatiecontract valt. De minister van VWS stelt in reactie op Kamervragen in 2003 dat de brandweer niet structureel mag worden ingezet bij spoedeisende medische hulp. Soepele verspreiding van de AED is jarenlang vastgelopen op gepolder, gebrek aan coördinatie, tegenwerking van beroepsgroepen en

<sup>20</sup> Ontleend aan Gezondheidsraad (2002), aan Van den Steenhoven en Zuurmond (2004) en aan de website van de Hartstichting.

gebrekkige samenwerking tussen politie, brandweer en ambulancezorg, organisaties die onder verschillende ministeries en onder gemeenten vallen.

### De richting van innovatie in de publieke sector

Onze samenleving ontwikkelt zich in de richting van een complexe netwerksamenleving. Dat is een samenleving waarbinnen de relaties tussen burgers en organisaties steeds minder formeel, duurzaam en hiërarchisch zijn. Ze krijgen daarentegen steeds meer vorm binnen open, flexibele en informele netwerken. Het aantal relaties tussen actoren groeit in aantal en diversiteit. Relaties veranderen van karakter, waarbij indirecte contacten, bijvoorbeeld via internet en email, directe fysieke contacten vaak vervangen. Deze ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt door technologische vernieuwing (ICT-toepassingen) en sociale veranderingen (waaronder toename in opleidingsniveau en emancipatie).

Met deze evolutie van de samenleving veranderen de eisen die men aan de overheid stelt. Een netwerkmaatschappij vereist een overheid die met de complexiteit van netwerken kan omgaan en die een rol als speler in een netwerk weet te vervullen. Een netwerksamenleving heeft niet zozeer behoefte aan een overheid die allerhande zaken voor burgers regelt, maar aan eentje die burgers helpt en hun netwerken faciliteert om dingen zelf te regelen. Dat is een overheid die minder beleid maakt en meer platform biedt, minder stuurt en meer randvoorwaarden bewaakt, minder afweegt en meer informeert, minder kiest en meer balanceert. Deze behoeften bepalen de gewenste aard en richting van innovatie in het publieke domein.

Onze samenleving vertoont daarnaast steeds meer trekken van een risicomaatschappij. Dit is een samenleving waarin de maatschappelijke productie van rijkdom en welvaart inherent gepaard gaat met risico's.<sup>21</sup> Waar in eerdere ontwikkelingsstadia van onze samenleving conflicten primair gingen over verdeling van schaarste, gaan ze in onze tijd steeds meer over de beheersing en de verdeling van risico's. Deze risico's zijn het gevolg van onze hoogtechnologische manier van produceren en van de toenemende onderlinge afhankelijkheden van mensen, overal ter wereld (globalisering). Risico's zijn enerzijds technisch (verkeersongelukken, explosies, ziekten, milieurampen) en anderzijds sociaal en economisch van aard (welvaartsverlies, werkloosheid, migratie, sociale marginalisatie, vereenzaming). Kenmerkend is dat veel van deze moderne risico's potentieel alle mensen treffen, dus ongeacht hun welvaart, ontwikkelingsniveau of maatschappelijke positie. Niet alleen treffen radioactiviteit en luchtverontreiniging rijk en arm in gelijke mate, maar ook bijvoorbeeld het

21 Zie Ulrich Beck (1986), waar de term risicomaatschappij voor het eerst werd geïntroduceerd. De vraag wat de netwerkmaatschappij en de risicomaatschappij betekenen voor het openbaar bestuur wordt ook geadresseerd in Van Twist et al. (2002).

risico van verlies van werk (bijvoorbeeld door de hypotheekcrisis of *offshoring* van bedrijven).

Burgers kijken naar de overheid met de verwachting dat zij hier een antwoord op heeft. De overheid tracht de risico's zoveel mogelijk te beheersen. Dat doet ze door datgene te doen waar ze goed in is, namelijk door het uitvaardigen van steeds meer gedetailleerde wet- en regelgeving, die bijvoorbeeld bepaalt wat wel en niet mag, wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe risico's verdeeld zijn. Om risico's te beheersen en ontsporingen in een vroeg stadium te signaleren, is een ingewikkeld complex van instituties ontwikkeld dat ervoor moet zorgen dat men zich aan de regels houdt, door iemand geïnspecteerd wordt, onder iemands toezicht valt, zich aan iemand moet verantwoorden.

### Spagaat

De parallelle ontwikkeling van de netwerkmaatschappij en de risicomaatschappij trekt de overheid in twee tegengestelde richtingen. De burger ervaart de samenleving als netwerkmaatschappij en verwacht van publieke dienstverleners de daarbij behorende kwaliteit, burgergerichtheid en oog voor persoonlijke behoeften. Het gaat daarbij vooral om de kwaliteit van het proces, de aard van de relatie en de bejegening. De burger wil met een overheid te maken hebben die hem tegemoet treedt in de gedaante van een persoon, niet als een systeem of een bureaucratie. Kwaliteit vraagt om ruimte voor overleg, terugkoppeling, ontvankelijkheid voor suggesties, gedeelde beslissingsruimte en verantwoordelijkheid.<sup>22</sup>

De overheid ervaart vooral de risicomaatschappij. Bestuurders en beleidsmakers worden in de praktijk van het politieke proces door volksvertegenwoordigers, media en schatkistbewaarders zwaar afgerekend op het beheersen van (financiële en andere) risico's, en het voorkomen van ongelukken. Dit leidt tot een stapeling van beleid, sturing en regels, van toezicht, handhaving en verantwoordingsverplichtingen. Deze soms wat wanhopige pogingen tot beheersing van steeds nieuwe risico's leiden echter tot wantrouwen en vervreemding tussen de overheid en de burger, en daarmee tot verzet en ontduiking.<sup>23</sup> Dit lokt weer beheersing, sturing en toezicht uit, waarmee we in een vicieuze cirkel van stapeling van beleid en voortgaande erosie van sociaal kapitaal terechtkomen. Voor innovatie ten behoeve van meer kwaliteit biedt dit weinig prikkels en ruimte.

Burgers wensen dus meer kwaliteit en ruimte voor eigen inbreng, zonder dat de kosten uit de hand lopen of de toegankelijkheid wordt beperkt. De overheid stuurt

Dit trekt de overheid in twee  
verschillende richtingen

'Netwerk' vraagt om faciliteren ...

... en 'risico' om beheersen

22 Zoals hierboven al aangestipt: de kwaliteit van het relationele aspect beïnvloedt vaak mede de kwaliteit van het resultaat. De patiënt herstelt sneller en de leerling leert beter bij een individuele benadering en dankzij persoonlijke aandacht. Zie ook Meurs (2006).

23 Uit onderzoek blijkt dat het vertrouwen in de overheid onder burgers de laatste tien jaar flink gedaald is, maar sinds 2004 wel weer wat stijgt (zie SCP, 2007b).

daarentegen vooral op beheersing van kosten en risico's, en ziet kwaliteit en personalisering van dienstverlening eerder als randvoorwaarden.

### Innovatie in een keurslijf

Onderzoek van de Britse overheid karakteriseert innovatie-inspanningen in de publieke sector aldus:

- Veel aandacht voor (technische) kostenefficiëntie, ten koste van andere doelstellingen.
- De neiging om eenvoudig meetbare variabelen tot beleidsdoelstelling te verheffen en andere variabelen buiten beeld te laten.
- De praktijk om functioneel gedefinieerde diensten te verbeteren, in plaats van te proberen vanuit een integraal perspectief beter tegemoet te komen aan de behoeften van burgers.
- De neiging tot concentratie op incrementele verbetering en veronachtzaming van mogelijk radicale innovaties.
- Een tendens tot micro-management en beperking van professionals, met hoge kosten voor gedetailleerd toezicht.
- Een gebrek aan aandacht voor democratische interactie met burgers en groepen van belanghebbenden.

Innovatie in de publieke sector  
kan beter

## 2.3 Conclusie

Er bestaat een vrij breed gedragen beeld dat innovatie in de publieke sector niet optimaal verloopt. De AWT onderschrijft dat beeld. Enerzijds loopt het innovatieproces traag en moeizaam, vooral waar het gaat om de selectie, opschaling en verdere diffusie van innovaties. Anderzijds zijn de (innovatie-)inspanningen eenzijdig gericht op beheersing van kosten en risico's en op productiviteitsstijging. Burgers verwachten echter vooral kwaliteitsverbetering. In het volgende hoofdstuk bekijken we nader waarom deze zaken zo liggen als ze liggen.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld Kelly, Mulgan en Muers (2002), waar deze factoren als nadelen worden genoemd van een bestuurlijk systeem dat volgens de principes van New Public Management is opgebouwd.





# 3

## Waarom verloopt innovatie in de publieke sector niet optimaal?

Motivatie is anders dan in de marktsector en de selectie verloopt anders

In dit hoofdstuk vragen we ons eerst af wat de snelheid van innovatie bepaalt en waarom het mogelijk suboptimaal functioneert in de publieke sector. Vervolgens kijken we naar de bredere bestuurlijke context en gaan we op zoek naar die kenmerken van de publieke sector die innovatie ongunstig beïnvloeden.

Innovatie in de publieke sector verschilt op een aantal punten van innovatie in de private sector. Het is duidelijk dat de stimulansen die bedrijven motiveren tot innovatieve inspanningen, namelijk het perspectief op meer klanten en meer winst bij succes (en de vrees voor marginalisatie als innovatie uitblijft), binnen de publieke sector niet aan de orde zijn. Ook werkt de markt niet als selectiemechanisme voor innovaties. De burger kan immers doorgaans niet door keuzegedrag aangeven wat hij precies wil.

### Een parallel met private dienstverlening

De ontwikkeling van publieke diensten is veelal begonnen met het leveren van een gestandaardiseerd pakket aan voorzieningen en diensten aan de burgers: inkomens- en pensioenverzekeringen, scholing, gezondheidszorg. De ontwikkeling hiervan heeft vooral in de naoorlogse jaren een grote vlucht genomen. De overheid verschaftte bestaanszekerheid en ontplooiingsmogelijkheden aan brede lagen van een relatief homogene bevolking. In de loop van de tijd is het opleidingspeil toegenomen, zijn mensen beter geïnformeerd geraakt en mondiger geworden, en is de diversiteit toegenomen. In het aanbod heeft technologische ontwikkeling bovendien mogelijkheden voor verdere differentiatie geschapen. Dit alles heeft de vraag naar publieke diensten ingrijpend veranderd. Behoeften lopen nu sterker uiteen en mensen zijn zich meer bewust van keuzemogelijkheden.

Iets dergelijks heeft zich ook in de markt voorgedaan. De private sector heeft noodgedwongen op deze diversificatie in behoeften veel vroeger ingespeeld dan de publieke sector. Massaproductie van uniforme goederen én van uniforme diensten is verlaten. De private sector is steeds meer in staat om producten op individuele behoeften toe te snijden en vraaggestuurd te werken. De weg naar massaindividualisering is al jaren geleden ingeslagen. Bedrijven investeren steeds nadrukkelijker in de relatie met de klant. Zij ontwikkelen nieuwe vormen van marketing en communicatie en stellen nieuwe kanalen voor klanten open om hun wensen en verlangens kenbaar te maken. Voorlopers gaan zover dat ze klanten in een proces van open innovatie bij productontwikkeling betrekken. Het blijkt te kunnen: dienstverlening kan geïndividualiseerd worden. Van de publieke sector verwachten mensen dit ver-

volgens ook steeds meer. Men vraagt meer op de persoonlijke behoeften toegesneden kwaliteit.<sup>25</sup>

De organisatie van het aanbod van publieke diensten heeft tot op heden vooral tot het tegenovergestelde geleid. Het aanbod is verder gestandaardiseerd en geprotocolleerd. Het wordt geleverd door professionals met nauw omschreven verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en gedistribueerd via steeds grootschaliger organisaties die meestal uit fusieprocessen zijn ontstaan: grotere scholen, zorginstellingen, gemeenten, bemiddelings- en uitkeringsinstanties. Waar in de private sector bedrijven steeds klantgerichter worden, vertoont de dominante organisatievorm aan publieke zijde nog steeds veel kenmerken van het op massaproductie gerichte Fordistisch model. Daarvan zijn beheersing van kosten en verbetering van efficiëntie door arbeidsdeling en standaardisatie van activiteiten de belangrijkste kenmerken.

### 3.1 Meer en minder legitieme redenen voor tragere innovatie

Innovatieprocessen verlopen in de publieke sector trager dan in de private sector. Daarvoor is een reeks van redenen en oorzaken aan te wijzen. Sommige van deze redenen zijn legitiem, terwijl andere dat niet zijn.<sup>26</sup> De legitieme redenen voor enige terughoudendheid voor verandering en een lager tempo van innovatie in de publieke sector vallen in drie categorieën:

- **Risicotolerantie.** De diensten die de publieke sector levert, zijn vaak van levensbelang. Het gaat om de gezondheid en veiligheid van mensen, om menselijk kapitaal, om vervangend inkomen bij tegenspoed. Op die terreinen bestaat er een lage tolerantie voor risico. Verder zijn aanbieders van publieke diensten in sommige gevallen monopolisten: burgers zijn aangewezen op de diensten van de politie, de brandweer en de belastingdienst en kunnen niet *switchen* naar een alternatieve aanbieder. Ook dat maant tot voorzichtigheid. Er bestaat een *trade-off* van snelheid van innovatie enerzijds en beperking van risico's anderzijds. In het publieke domein wordt meer waarde gehecht aan beperking van risico's, en daarmee gaat een lager innovatietempo gepaard.
- **Publieke waarden.** Zoals gesteld, een goede publieke dienstverlening wordt door een reeks van eigenschappen gekenmerkt (rechtvaardigheid, doelmatigheid, burgergerichtheid, *accountability*, kwaliteit). Ook hiertussen bestaan *trade-offs*. Waar innovatie kan bijdragen tot meer kwaliteit en maatwerk, maar dit ten koste gaat van rechtvaardigheid (toegankelijkheid of gelijke behandeling), is het legitiem om op de rem te trappen. Volledige privatisering van gezondheidszorg en onderwijs zou misschien de kwaliteit en doelmatigheid ten goede kunnen komen, maar wordt toch niet aantrekkelijk

<sup>25</sup> Zie Prime Minister's Strategy Unit (2007).

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld Mulgan (2007).

gevonden omdat het de toegankelijkheid of gelijkheid van kansen te zeer zou kunnen beperken.

- **Stabiliteit.** Een zekere mate van stabiliteit van het publieke domein is een waarde op zichzelf. Voor iedereen is het belangrijk dat het publieke domein begrijpelijk, coherent, voorspelbaar en betrouwbaar is. Dat betekent dat het niet het onderwerp van voortdurende experimenten en veranderingen kan zijn.

Tegenover deze legitieme redenen waarom innovatie trager verloopt in de publieke sector, staat een reeks van minder legitieme oorzaken. De overheid heeft in haar organisatie en functioneren de laatste decennia de trekken van een groot bedrijf aangenomen. De principes van *New Public Management*, ontleend aan managementtechnieken zoals die binnen de private sector met succes worden gehanteerd, vonden breed ingang.<sup>27</sup>

### ***New Public Management***

De term *New Public Management* stamt uit Nieuw Zeeland, waar in de jaren tachtig een nieuwe managementcultuur werd ontwikkeld, ontleend aan de private sector. De nadruk lag daarbij op het stellen van heldere doelen voor onderscheiden organisatieonderdelen, decentrale budgetverantwoordelijkheid, contractachtige arrangementen om prestatieprikkels in te bouwen, en op afrekenmechanismen (*accountability*).

*'A significant body of literature exists on NPM. Discussions concerning NPM are typified by some or all of the following characteristics.'*<sup>28</sup>

- *Private sector styles of management principles: a move away from bureaucracy-style to greater flexibility and new techniques.*
- *Competition in public sector: rivalry is the key to lower costs and better standards. Use of public tendering procedures and term contracts.*
- *Disaggregate units: break up formerly monolithic units and create manageable units where production and provision interests are separated. Efficiency advantages of use of contract or franchise arrangements inside and outside the public sector.*
- *Hands-on professional management: active, visible, discretionary control of organisations from named persons at the top. Accountability requires clear assignment of responsibility for action, not diffusion of power.*
- *Explicit standards and measures of performance: definition of goals, targets and indicators of success, preferably expressed in quantitative terms.*

27 We gaan hier voorbij aan de vraag in hoeverre de invoering van NPM consequent en succesvol is geweest. Men kan beargmenteren dat het hapieren van innovatieprocessen niet zozeer aan de invoering van NPM als zodanig ligt, maar aan een gebrekkige invoering van NPM. Hoe dan ook, de manier waarop NPM in de praktijk in overheidsorganisaties is geïmplementeerd werpt zekere barrières op voor innovatie.

28 Uit Koch en Hauknes (2005). Zie ook bijvoorbeeld Kelly, Mulgan en Muers (2002).

*Accountability requires clear statement of goals, efficiency requires "hard look" at objectives.*

- *Output controls: need to stress results rather than procedures. Break-up of centralized bureaucracy-wide personnel management, resource allocation and rewards linked to measured performance.*
- *Discipline and parsimony: need to check resource demands of public sector and do more with less. Cutting direct costs, raising labour discipline, resisting union demands.'*

**Organisatieprincipes uit het bedrijfsleven passen soms niet**

Een 'bureaucratisch-bedrijfsmatige logica', die de nadruk legt op management, prestatieafspraken en toezicht, heeft zich daarmee van de publieke sector meester gemaakt. Dat is mede het gevolg van het gesignaleerde streven naar beheersing van kosten en risico's waartoe de ontwikkeling van de risicomaatschappij de overheid heeft aangezet. Deze organisatieprincipes leiden in professionele publieke organisaties echter tot fricties: 'De bureaucratisch-bedrijfsmatige logica past niet op de professionele logica. Elke normering, elk protocol, elk model houdt een reductie in van de pluriforme werkelijkheid waarin de uitvoerders hun vak uitoefenen. Het aantal parkeerbonnen zegt weinig over de professionele politiepraktijk. Hoge Cito-scores zijn geen bewijs van goed onderwijzerschap. Is een huisarts die minder vaak doorverwijst een beter of slechter vakman dan zijn collega? [...] Professionele uitvoering betekent maatwerk. Maatwerk vereist ruimte. Ruimte vraagt eigen verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid betekent de bereidheid problemen op een zo laag mogelijk niveau (decentraal) op te lossen.'<sup>29</sup>

**Doorgeschoten boedelscheiding ...**

Eén aspect van deze bureaucratisch-bedrijfsmatige logica is de zogenaamde 'boedelscheiding': de strikte scheiding en toedeling van verantwoordelijkheden.<sup>30</sup> Tussen organisaties wordt de verantwoordelijkheid voor beleidsontwikkeling gescheiden van die voor uitvoering, en deze beide van die voor toezicht. Binnen organisaties wordt de verantwoordelijkheid voor management gescheiden van die voor het werk op de werkvloer. Wel moeten organisaties en medewerkers samen een gemeenschappelijk resultaat opleveren. Dit vereist dat de verantwoordelijkheden per organisatieonderdeel en per functiecategorie helder en kwantitatief worden omschreven. Pas dan is het mogelijk om eenduidig toezicht te houden en om organisaties op prestaties af te rekenen.

**... leidt tot ingewikkelde verantwoordingsrelaties**

Voor professionals betekent boedelscheiding eerst en vooral standaardisering en protocollering. Professionals zijn aangesteld voor het leveren van bepaalde diensten en leggen daarover verantwoording af aan het management. Het management wordt gecontroleerd door de toezichthouder. Om dit mogelijk te maken, moeten verantwoordelijkheden helder, en diensten meetbaar zijn. Meetbaar zijn vooral

<sup>29</sup> Zie Tjeenk Willink (2005) voor het citaat en Tjeenk Willink (2006).

<sup>30</sup> Zie WRR (2004); zie ook Meurs (2006) en verder De Vries et al. (2006).

resultaten en veel minder procesvariabelen. Resultaten komen in geaggregeerde indicatoren terecht (aantallen diploma's, geslaagde operaties, verstrekte paspoorten, afgewezen asielzoekers, vertraagde treinen) waarop het management stuurt en de toezichthouder toezicht houdt.

Binnen gemeenten, scholen, zorginstellingen, en dergelijke leidt deze bestuurlijke trend tot een versterking van het management, een groei van de *overhead* en een relatieve verzwakking van de invloed van de professional. Er komen steeds meer gestandaardiseerde en geformaliseerde manieren van werken (protocollen, functieomschrijvingen) met een grote nadruk op kwantitatieve sturingsparameters, en een zware verantwoordingsdruk.

### 3.2 Beperkingen voor innovatie

Het dominante bestuurlijke model, zoals zich dat over de afgelopen decennia in Nederland heeft uitgekristalliseerd op basis van NPM en boedelscheiding, heeft het een en ander aan goeds gebracht. Het heeft geleid tot verheldering van doelstellingen, een sterkere focus op de behoeften en wensen van burgers, en verduidelijking van de verdeling van verantwoordelijkheden. Het heeft een bijdrage aan beheersing van kosten en risico's geleverd. De voordelen van transparantie en afrekenen op prestaties zijn duidelijk. Daar staat tegenover dat deze bestuurlijke praktijken juist innovatie niet onverkort bevorderen. Daarvoor is een aantal oorzaken:

- **Focus op beheersing.** Dit bestuurlijke model versterkt de aandacht voor beheersing van kosten en risico's, ten koste van werkelijke vernieuwing. De nadruk is bovendien komen te liggen op economische rationaliteit ten koste van waarden als burgerschap of dienstbaarheid. Dat bevordert weliswaar innovatie, maar die is vooral incrementeel van aard en verloopt in een beperkte richting.
- **Risicoaversie.** Wie strak wordt aangestuurd en wordt afgerekend op het halen van kwantitatieve doelstellingen, ervaart geen *incentive* tot innovatie, maar wel prikkels om op zeker te spelen. Geslaagde innovatie brengt immers weinig baten – men wordt afgerekend op zekere targets, en niet op het overtreffen van verwachtingen – terwijl mislukte innovatie wordt afgestraft. Deze scheve verhouding tussen positieve en negatieve prikkels pakt nog onvoordeliger uit wanneer eventuele kostenbesparingen of productiviteitswinsten uit innovatie onmiddellijk vertaald worden in kortingen op het budget of personeelsbestand – hetgeen vanuit het perspectief van de belastingbetaler beschouwd niet onredelijk is.
- **Gebrek aan ruimte voor experimenten.** Waar innovatie van bovenaf wordt geëntameerd, leidt risicoaversie en het willen uitsluiten van fouten vaak tot een innovatiestrategie waarbij *trial and error* en riskante experimenten worden gemeden. Men poogt liever een zover mogelijk uitontwikkelde en geperfectioneerde innovatie te introduceren en in een keer systeembreed 'uit te rollen'. Denk aan rekeningrijden, e-government, PKIoverheid, of de

basisvorming en de tweede fase in het middelbaar onderwijs.<sup>31</sup> Vaak blijkt dit, als het al niet onhaalbaar is, een kostbare en moeizame benadering.<sup>32</sup>

- **Complexiteit en fragmentatie van verantwoordelijkheden.** Het opdelen en toewijzen van verantwoordelijkheden in functieomschrijvingen en prestatiecontracten gaat gepaard met veel regels en afbakeningen. Dat beperkt niet alleen de ruimte binnen publieke organisaties voor eigen initiatief, maar komt ook de (intrinsieke) motivatie van de professional niet ten goede. Deze voelt zich tegenover de burger niet verantwoordelijk voor het leveren van een integrale dienst, maar afhankelijk van een reeks van andere instanties. Hij richt zich niet zozeer op de behoeften van de cliënt als wel op het halen van tevoren gespecificeerde doelstellingen om zich daarmee in te dekken.
- **Concentratie op grensconflicten en loopgravenstrijd.** Het bestuurlijk model leidt tot verkokering en tot vele zelfstandige organisaties voor specifieke functies (beleidsontwikkeling, uitvoering, financiering, toezicht). Deze organisaties proberen zich zo krachtig mogelijk tegenover elkaar te positioneren. Al te vaak zijn ze meer met positionering en lobbyen bezig dan met verbetering van de dienstverlening aan de burger. Ambtelijke verkokering, conflicterende doelstellingen, onduidelijkheden over eindverantwoordelijkheid, conflicten over competenties, gebrek aan bevoegdheden om budget of mankracht vrij te maken, neiging tot afwenteling van lasten: allemaal zijn het stokken die geregeld in het wiel van innovatie gestoken worden. Ministeries houden elkaar in een houdgreep. Koepelorganisaties als de VNG, de NVZ, de VSNU of Aedes richten zich primair op belangenverdediging tegenover ministeries, en vaak niet op innovatie binnen hun sector. Afstemmingsproblemen tussen ambtelijke gremia, departementen en betrokken uitvoeringsorganisaties blijken de belangrijkste belemmering voor innovatie.<sup>33</sup>
- **Doorgeschoten verantwoordingscultuur.** De huidige bestuurlijke praktijk is gebouwd op geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Dit gaat gepaard met een overmaat aan registratie, monitoring en verantwoording, en in toezicht op toezicht. Dit is kostbaar en demotiverend. Daarbij is er sprake van een zeer ver doorgetrokken systeem van doorvertaling van verantwoordelijkheden. Een minister is in principe aanspreekbaar op alles wat op zijn beleidsterrein gebeurt. Hij legt verantwoording af tegenover het parlement en in de media en staat voortdurend in de schijnwerpers. Dat legt een enorme nadruk op

31 PKloverheid staat voor Public Key Infrastructure voor de overheid en is bedoeld om betrouwbare communicatie binnen en met de overheid mogelijk te maken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om rechtsgeldige elektronische handtekeningen, beveiliging van websites, en versleuteling van berichten.

32 Er zijn ook innovaties die vanwege hun aard alleen in één keer kunnen worden ingevoerd, zoals bijvoorbeeld de stelselwijziging in de gezondheidszorg, een systeeminnovatie die na een patstelling van decennia en oplopende problemen door krachtig leiderschap is doorgedrukt. Hoe deze uitpakt, moet in de komende jaren blijken.

33 Zie onder andere Borins (2006): de meeste bezwaren tegen en obstakels voor innovatie komen van binnen de publieke sector, omdat innovaties vaak standaardprocedures, taakverdelingen en machtsstructuren veranderen. Daarnaast is gebrek aan middelen een veel voorkomend probleem. Zie ook Koch en Hauknes (2005).

verticale verantwoording. Het verleidt op de werkvloer niet tot ondernemend gedrag en experimenten.

- **Gebrekkige kenniscirculatie.** De meeste uitvoerende organisaties, waar praktijkkennis is geconcentreerd en waar het contact met de burger plaatsvindt, zijn op afstand van de overheid gezet. De inhoudelijke deskundigheid binnen de centrale overheidsorganisatie is daardoor teruggelopen. Van beleidsambtenaren wordt dan ook meer procesmanagementvaardigheid dan inhoudelijke expertise verwacht. Het primaire proces staat los van management, beleidsontwikkeling en toezicht. Dat leidt tot kennisvernietiging en ondermijnt het leervermogen van het systeem.<sup>34</sup>

Het resultaat van dit alles is dat innovatie in de publieke sector veelal beperkt blijft tot kleine verbeteringen.

### 3.3 Conclusie

In hoeverre innovatie in de publieke sector werkelijk structureel suboptimaal verloopt, is moeilijk empirisch vast te stellen. Wel kunnen we een aantal oorzaken geven waarom het innovatietempo er lager ligt dan in de private sector. Daarvan zijn sommige te billijken – de publieke sector steekt anders in elkaar dan de private en dat noopt tot terughoudendheid bij experimenten en vernieuwingen – en andere niet. De minder legitieme redenen voor een tragere innovatie binnen de publieke sector en voor een focus op kostenbesparing en beheersing van risico's, zijn voor een belangrijk deel ingebakken in de wijze van organiseren, de structuur van *incentives* en de organisatiecultuur.

Per saldo lokken de bestuurlijke arrangementen in de publieke sector geen ondernemerschap en innovativiteit uit. Waar innovatie toch voorkomt – en dat is op veel plaatsen – is dit meer ondanks, dan dankzij het vigerende organisatiemodel. Dat er veel voorbeelden van burgergerichte en innovatieve publieke dienstverleners te vinden zijn, heeft meer te maken met beroepseer, interesse en gedrevenheid, dan met het organisatiemodel. Wil men innovatie bevorderen, dan is daar ruimte voor verbetering te vinden.

<sup>34</sup> Zie WRR (2004).





# 4

## Wat kunnen we doen?

De manier waarop de publieke sector in Nederland is ingericht, werpt een aantal barrières op voor innovatie. De vraag is hoe daar iets aan gedaan zou kunnen worden. Eén mogelijkheid zou kunnen zijn om bepaalde functies van de publieke naar de private sector over te hevelen: privatisering. Op een aantal terreinen heeft dat proces ook al plaatsgevonden. In dit advies gaan we niet verder in op de vraag of een bepaalde activiteit al dan niet in de publieke sector thuishoort. We concentreren ons op mogelijkheden om innovatie te bevorderen in activiteiten die nog steeds tot de publieke sector behoren.<sup>35</sup>

**Twee mogelijkheden: sturen en ruimte geven**

Wil de overheid innovatie in eigen gelederen bevorderen, dan zien we grofweg twee mogelijkheden. Zij kan meer van bovenaf sturen, of juist meer ruimte en stimulansen geven voor innovatie van onderop. Hieronder lichten we de twee mogelijkheden toe.

|                          | Een leidende overheid – sturing                                               | Een luisterende overheid – zelforganisatie                             |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Leiden of geleid worden? | Visie, leiderschap, coördinatie en doorzettingsmacht bij de centrale overheid | Nadruk op behoorlijkheid in het bestuur en op persoonlijk contact      |
| Wiens initiatief?        | De overheid neemt het initiatief                                              | De overheid bouwt op het initiatief van burgers                        |
| Waarop sturen?           | Sturen op inhoud (doelen, ambities, standaarden, normen, protocollen)         | Sturen op proces (betrekken en stimuleren)                             |
| Burgers?                 | Burgers als klanten zien                                                      | Burgers als belanghebbenden zien                                       |
| Wie is verantwoordelijk? | Zeggen wat je denkt en doen wat je zegt – <i>accountability</i>               | Interactieve beleidsvorming – samen bouwen                             |
| Hoe veranderen?          | Doorzetten van veranderingen met doelgerichte maatregelen                     | Open veranderingsprocessen door experimenteren en georganiseerde chaos |

<sup>35</sup> Over de vraag of diensten het best publiek of privaat kunnen worden aangeboden, zie naast WRR (2000) onder andere de Teulings, Bovenberg en Van Dalen (2003) en andere publicaties van het Centrum voor Ordeningsvraagstukken. Hier nemen we de taakverdeling als gegeven. Private organisatie kan als voordeel hebben dat innovatie sterker wordt gestimuleerd, maar daar kunnen nadelen in termen van toegankelijkheid en gelijke behandeling tegenover staan. Voorts gaat privatisering ook altijd gepaard met transactiekosten en kosten van regulering en toezicht. Deze moeten worden afgewogen tegen de kosten van het laten functioneren van een systeem van publieke voorziening.

Durf, daadkracht en  
doorzettingsmacht

Systeeminnovaties komen *top*  
*down* tot stand

Met sturing coördinatieproblemen  
oplossen, ...

... patstellingen doorbreken ...

## 4.1 Sturing

Geregeld klinkt de roep om een krachtige overheid die vastgelopen processen vlot trekt, zaken in beweging brengt en innovatie op gang brengt. Men vraagt om een overheid die duidelijkheid verschaft, daadkracht toont en doorzettingsvermogen organiseert. Dit wordt wel aangeduid als "Triple D denken": een overheid moet een *duidelijke* visie hebben, daadkracht tonen bij de oplossing van problemen, en durven doorzetten.<sup>36</sup>

Soms heeft innovatie inderdaad politieke durf en doorzettingsmacht nodig. Want innovaties op systeemniveau komen niet *bottom up* tot stand. Om een stelselwijziging in de gezondheidszorg, in het onderwijs of in het openbaar vervoer te realiseren, is een overheid die het initiatief naar zich toetrekt onontbeerlijk. Maar soms is sturing ook noodzakelijk waar het gaat om innovatie *binnen* de gestelde uitvoeringskaders. Dat is het geval als zelforganisatie tot een patstelling leidt, of tot een gebrek aan afstemming en coördinatie.

Coördinatieproblemen en patstellingen komen onder verschillende omstandigheden voor. Ten eerste als goed georganiseerde, vaak zwaarwegende belangen van enkelen tegenover slecht georganiseerde, vaak zwakkere belangen van velen staan. Sturing en doorzettingsmacht zijn dan nodig om veranderingen in het algemeen belang door te zetten en te zorgen dat de 'verliezers' in redelijkheid worden gecompenseerd. Iets dergelijks doet zich voor bij ruimtelijke ordening en aanleg van infrastructuur (de A4 Midden-Delfland en de Betuwelijn), maar ook als belangen van professionals staan tegenover die van burgers (bijvoorbeeld waar de overheid zorgverleners dwingt tot meer transparantie).<sup>37</sup> Een ander voorbeeld is de situatie waarbij huidige belangen staan tegenover zwak vertegenwoordigde belangen van toekomstige generaties, bijvoorbeeld bij milieuproblemen en uitputbare hulpbronnen. Huidige generaties zijn snel geneigd veranderingen ten behoeve van toekomstige generaties te blokkeren. Sturing van bovenaf is dan nodig om deze zwak gerepresenteerde belangen een stem te geven.

Ten tweede is meer sturing van bovenaf opportuun als coördinatieproblemen zo complex zijn, dat die door de vrije interactie van belanghebbenden niet efficiënt kunnen worden opgelost. Dit treedt soms op wanneer normen of standaarden moeten worden vastgesteld. Vaak willen verschillende partijen verschillende standaarden, maar is iedereen meer gebaat bij een opgelegde standaard dan bij

<sup>36</sup> Zie Lemstra et al. (2007).

<sup>37</sup> Doorzettingsmacht kan soms nodig zijn om een innovatie in het algemeen belang door te zetten, en in andere gevallen om hem juist te stoppen. In het geval van de Betuwespoorlijn en de HSL heeft een gebrek aan sturing en doorzettingsmacht geleid tot projecten die aan lokale belangen en politiek opportunisme ten prooi zijn gevallen en daardoor naar alle waarschijnlijkheid nooit rendabel zullen worden. Het ware waarschijnlijk beter geweest hier een strakkere regie te voeren en de plannen ofwel zonder allerlei onrendabele 'kunstwerken' uit te voeren, of ze af te blazen, zoals recent met de snelle spoorverbinding met het Noorden van het land is gebeurd.

### ... en monopolies tegengaan

helemaal geen standaard. Dan is er doorzettingsmacht nodig om een uniforme standaard vast te stellen. Iets dergelijks treedt op in het geval bij de invoering van ICT-systemen, bijvoorbeeld voor de digitalisering van overheidsdiensten (het elektronisch patiëntendossier – zie tekstbox hieronder). Verschillende ontwikkelaars en leveranciers werken graag met hun eigen standaarden en gebruikers hebben ook hun eigen wensen. De bruikbaarheid en functionaliteit van het systeem zijn echter afhankelijk van de mogelijkheid van systeemonderdelen om met elkaar te communiceren. Sturing is dan nodig om een standaard vast te stellen en op te leggen. Iets dergelijks speelt ook bij schooldiploma's en kwaliteitscertificaten. Natuurlijk kunnen scholen zelf de standaarden voor hun diploma's bepalen en kunnen keuringsinstituten zelf veiligheidsstandaarden vaststellen. Als echter elke school en elk keuringsinstituut zijn eigen normen hanteert, is de informatiewaarde van een diploma of een certificaat vrij laag.

Ten derde is sturing noodzakelijk, indien zelforganisatie gevestigde organisaties in de gelegenheid stelt toetreding te blokkeren en een monopoliepositie te ontwikkelen.<sup>38</sup> Dit kan bijvoorbeeld optreden wanneer organisaties door de overheid 'op afstand zijn geplaatst'. In de praktijk leidt dit nogal eens tot schaalvergroting en concentratie: steeds grotere ziekenhuizen, gemeenten, politiekorpsen, middelbare scholen en hogescholen. Vaak worden deze fusies met argumenten van schaalvoordelen en noodzakelijke samenwerking verdedigd. In de praktijk leidt het echter vooral tot machtsconcentratie, het beperken van concurrentie en het ontstaan van lokale monopolies – en volgens sommige onderzoeken tot inefficiëntie en gebrek aan innovativiteit.<sup>39</sup> Een gesloten systeem creëert nu eenmaal geen gunstig klimaat voor innovatie.

### Het Elektronisch Patiënten Hoofdpijn Dossier

Het Elektronisch Patiëntendossier (EPD) is een virtueel dossier waarmee gegevens uit verschillende zorginformatiesystemen (van huisarts, apotheek, specialist, thuiszorg, etc.) gekoppeld worden. Het EPD zou een belangrijk wapen kunnen zijn in de strijd tegen de circa 1,3 miljoen fouten, die jaarlijks bij overdracht van patiënten worden gemaakt door het ontbreken van informatie. Het gaat dan om foute medicatie, verkeerd opereren en onjuist of niet behandelen. Dit leidt tot veel ellende en daarnaast tot een geschatte kostenpost van 1,4 miljard euro.

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) stelde al in februari 2005 dat de invoering kan worden versneld door de Europese standaard voor het EPD wettelijk

<sup>38</sup> Zie ook WRR (2008).

<sup>39</sup> Volgens de Roland Berger Strategy Consultants (2007) blijft de gemiddelde kwaliteit van Nederlandse ziekenhuizen achter bij die in Frankrijk, Duitsland, België en Zwitserland. In Nederland zijn gemiddeld 82.000 mensen aangewezen op één ziekenhuisvestiging, twee tot vier keer zoveel als in de andere landen. Het onderzoek wijst daarnaast uit dat kleine ziekenhuizen beter presteren dan grote. Er blijken geen kostenbesparende effecten van schaalvergroting in de zorg gereïaliseerd te worden.

voor te schrijven.<sup>40</sup> Dat geeft duidelijkheid: leveranciers van informatiesystemen weten dan wat de vereisten zijn om hun systeem met dat van concurrenten te kunnen laten communiceren. Nu lopen er diverse regionale initiatieven waarbij, vanwege de bestaande infrastructuur die in de regio beschikbaar is, gekozen wordt voor verschillende standaarden en verschillende technische concepten. De industrie geeft aan terughoudend te zijn met investeringen vanwege deze onzekerheid. Zonder een bij wet vastgestelde uniforme standaard duurt het veel te lang voordat het EPD – noodzakelijk voor goede zorg – er komt. Toch is deze standaard er nog steeds niet.

Een vergelijkbare situatie bestond in Finland. Daar heeft het ministerie van Volksgezondheid echter, na jaren van laissez faire en vele klachten van belanghebbenden, besloten het heft in eigen handen te nemen en een standaardisering van het EPD af te dwingen. Hiervoor is een wet opgesteld die de specificaties bevat van een database, te beheren door de publieke zorgverzekering, waar alle gegevens van patiënten in terecht komen. Contracten met commerciële partijen om het systeem te bouwen zijn inmiddels afgesloten. De verwachting is dat het Finse EPD in 2008 operationeel is.<sup>41</sup>

Waarom lukt dat in Nederland niet? Dat heeft wellicht deels te maken met gebrek aan medewerking van artsen. Het draagt bij aan klantenbinding als de collega niet met een bijgewerkt dossier kan beginnen maar de relevante informatie opnieuw moet verzamelen. Het heeft vooral te maken met een gebrek aan regie, waardoor her en der gewerkt wordt met verschillende systemen en standaarden die niet met elkaar kunnen communiceren. Gebrek aan regie hangt samen met gebrek aan sturingsbevoegdheden: huisartsen en veel specialisten in ziekenhuizen zijn vrije ondernemers – en ook als ze het niet zijn, gedragen ze zich vaak toch zo – met eigen wensen, die hun neuzen niet door een externe partij in dezelfde richting laten zetten.

### Sturen van bovenaf is vaak kostbaar

Sturing van bovenaf en doorzettingsmacht gaan met kosten gepaard. Die zijn van tweeërlei aard. Allereerst stelt sturingsvermogen hoge eisen aan informatie. Een overheid die een richting kiest, een innovatiepad forceert of een standaard oplegt, moet weten dat zij de beste keuze heeft gemaakt onder de gegeven omstandigheden. Dat vereist vaak veel informatie en expertise om die informatie te kunnen beoordelen. Informatie is echter vaak gedistribueerd aanwezig en men is het vaak niet eens over welke kennis valide is. Daarnaast impliceert het doorzetten van keuzes het overwinnen van weerstanden. De overheid is voor de realisatie van haar beleid steeds sterker afhankelijk van andere partijen, die ook een zekere machtspositie hebben. Bovendien weten die andere partijen zich steeds beter te organiseren, ondermeer dankzij toegenomen mogelijkheden op het terrein van communicatie en

40 RVZ (2005c).

41 Zie <http://www.stm.fi/Resource.phx/eng/strag/proje/electronic/index.htm>.

organisatie.<sup>42</sup> Dat maakt het effectueren van beslissingen kostbaar, niet alleen omdat belanghebbenden gecompenseerd moeten worden, maar ook omdat partijen zich vaak verzetten en beslissingen trachten te ondermijnen of te frustreren.

Illustratief zijn de ontwikkelingen in het milieubeleid. Dat kende tot in de jaren zeventig een groot vertrouwen in de mogelijkheden om via voorschriften doelen te bereiken en om via controle de naleving ervan te waarborgen (*command & control*). In de jaren tachtig drong echter het inzicht door dat sturen met voorschriften beperkingen kent en dat controle op naleving vaak heel duur is. Er ontstond een beweging richting deregulering en een streven naar marktconforme sturing (bijvoorbeeld door het creëren of toewijzen van eigendomsrechten als 'vervuilingsrechten'). Lang stond de tegenstelling regulering – deregulering centraal in de discussie. Sinds de jaren negentig wordt op slimme manier gebruikgemaakt van combinaties van instrumenten van overheidsinterventie en zelforganisatie door private actoren.<sup>43</sup> Dat leidt tot doeltreffender beleid tegen lagere kosten.

### Leiderschap in de zorg: het nieuwe zorgstelsel en Sneller Beter

Al jaren is duidelijk dat door de vergrijzing en de toenemende medisch-technische mogelijkheden de kosten van de zorg onbeheersbaar dreigen te worden.<sup>44</sup> Ook weten we al lang dat diffusie van innovaties in deze sector relatief langzaam gaat. Toch heeft dit besef lang niet geleid tot structurele aanpassingen in de zorg. Betrokken partijen leken elkaar in een houdgreep van gevestigde belangen te hebben. Blijkbaar was een zekere mate van persoonlijk leiderschap, in dit geval van de vorige minister van VWS, noodzakelijk om de status quo te doorbreken en zaken in beweging te krijgen. De minister heeft zijn nek uitgestoken, niet alleen door zijn politieke lot te verbinden aan de succesvolle invoering van een nieuw bekostigingsstelsel, maar ook door persoonlijk te gaan praten met elke ziekenhuisdirecteur in Nederland over zijn plannen om zaken in de toekomst anders te regelen.

Deze plannen omvatten diverse maatregelen. De meest in het oog springende daarvan was de invoering van een nieuw zorgverzekeringsstelsel en de daaraan gekoppelde invoering van DBC's (diagnose-behandelcombinaties). Dit nieuwe bekostigingsstelsel plaatst zorgverzekeraars in een actievere (klanten)rol. Van hen wordt verwacht dat ze voor hun verzekerden zorg inkopen met de beste verhouding tussen kwaliteit en prijs (of in de praktijk voorlopig: met de beste kwaliteit bij gegeven prijs). Als zij hun rol als klant goed spelen, geeft dat een prikkel aan ziekenhuizen om beter te presteren en te innoveren. Een andere ontwikkeling die tot

42 Dat de stemcomputers bij de volgende verkiezingen in Nederland op non-actief gesteld worden, is bijvoorbeeld het gevolg van het feit dat een paar verontruste burgers door handig gebruik van het internet een beweging tegen deze machines hebben weten te organiseren.

43 Zie bijvoorbeeld Gunningham en Grabosky (1998).

44 NRC bericht op 31 januari 2008 dat onderzoek van bureau Ecorys aantoonde dat de ziekenhuiszorg in acht jaar tijd met 8 miljard euro is gestegen (van 10 miljard euro in 1998 tot ruim 18 miljard euro in 2006 – een toename van 9 procent per jaar).

meer innovatie prikkelt, is de toegenomen inzet van persoonsgebonden budgetten (PGB's). Ook deze ontwikkeling versterkt de keuzevrijheid van de vragende partij – in dit geval van individuele burgers.

Om innovatie in de curatieve zorg te stimuleren, vertrouwt de overheid niet alleen op het opvoeren van de concurrentiedruk. Complementair is het faciliteren van hun mogelijkheden. Daarvoor is het project Sneller Beter in het leven geroepen. Dit project laat zien waar mogelijkheden tot innovatie liggen en geeft ziekenhuizen een steun in de rug bij het realiseren van verbeteringen.

Sneller Beter is bedoeld om een kwalitatief betere en doelmatiger zorg te realiseren, bijvoorbeeld door de patiënt meer centraal te stellen in de organisatie van het behandelproces, zorgprocessen te herontwerpen, nieuwe logistieke systemen te ontwikkelen, of zorg sneller te leveren, zodat wachtlijsten binnen aanvaardbare proporties blijven. Naast slimmere vormen van organisatie van de zorg hebben vanzelfsprekend ook medische en verpleegkundige innovaties de aandacht. Sneller Beter tracht deze verbeteringen te realiseren door:

- Bewustwording te stimuleren en kennis toegankelijk te maken: experts van buiten de sector, in dit geval topmensen uit het internationale bedrijfsleven, zijn gevraagd de aspecten logistiek, veiligheid, verantwoording en innovatie in ziekenhuizen door te lichten en daarover aanbevelingen te doen; ziekenhuizen zijn verzocht om de processen en behandelingen waar zij in uitblinken te beschrijven voor vermelding op de website [www.snellerbeter.nl](http://www.snellerbeter.nl).
- Transparantie te vergroten en resultaten in de zorg vergelijkbaar te maken: de Inspectie voor de Gezondheidszorg en diverse veldpartijen (organisaties van ziekenhuizen, van specialisten) hebben een systeem van prestatie-indicatoren ontwikkeld. Alle ziekenhuizen leveren hun scores op de indicatoren ieder jaar aan op de website [www.ziekenhuizen transparant.nl](http://www.ziekenhuizen transparant.nl) en vermelden ze in hun jaarverslag en leggen daarmee verantwoording af aan maatschappij en patiënten.
- Nieuwe normen te stellen: een aantal ziekenhuizen laat zien dat het mogelijk is bepaalde verbeteringen te realiseren. Daarmee wordt als het ware de bewijslast omgekeerd: verandering is blijkbaar mogelijk, ook binnen de bestaande financiële kaders en bevoegdheden.

Sneller Beter is een project dat getrokken wordt vanuit VWS door een relatief klein team met een duidelijk mandaat en behoorlijk veel vrijheid om het project in te vullen. Het concentreert zich in de uitwerking op dat wat goed gaat en waar mensen trots op zijn. *Best practices* worden gepresenteerd en toegelicht via de website en in publicaties.

De invoering van het nieuwe zorgstelsel en projecten als Sneller Beter hebben de dynamiek in de zorg flink gestimuleerd. Ziekenhuizen specialiseren zich en profileren zich sterker tegenover concurrenten. Maatschappen van specialisten werken beter samen met ziekenhuisdirecties.

De overheid moet kaders  
scheppen die tot innovatie  
verleiden ...

## 4.2 Zelforganisatie

Sturing van bovenaf is noodzakelijk voor systeeminnovatie, voor innovatie op het niveau van kaders en spelregels. Daartoe zou de rijksoverheid zich ook zoveel mogelijk moeten beperken. Waar het innovatie binnen de gestelde kaders betreft, is meestal juist terughoudendheid geboden. Ruimte voor zelforganisatie is dan opportuun. Dan is er vooral behoefte aan een overheid die initiatieven van andere partijen stimuleert en ondersteunt, die anderen helpt te kiezen en te regelen, die bemiddelt en faciliteert. Verder moet de overheid publieke belangen waarborgen door onvoorziene neveneffecten te beperken of te compenseren.

... en daarmee de creativiteit van  
professionals aanboren ...

Zelforganisatie heeft duidelijke voordelen als betrokkenen over nuttige kennis en ervaring beschikken, waarop anders geen beroep wordt gedaan. Betrokkenen kunnen medewerkers zijn die publieke diensten verlenen, maar ook burgers aan wie de diensten geleverd worden. Om kennis en expertise van gebruikers aan te boren voor innovatie, moet het karakter van de dienstverlening worden aangepast.<sup>45</sup> De belangrijkste verandering zou moeten plaatsvinden in de verhouding tussen burger en dienstverlener. De burger zou zich niet noodzakelijk in de positie van ontvanger of klant van publieke diensten geplaatst moeten zien. Hij zou actief moeten kunnen participeren in het proces. Publieke dienstverlening is ervoor om de burger te ondersteunen in het aanpakken van zijn problemen en het realiseren van zijn ambities, veel meer dan dat het diensten moet leveren zoals een bedrijf die voor een klant produceert. Burgerschap is iets anders dan klandizie.

... en van betrokken burgers

Als burgers de gelegenheid krijgen meer participanten dan ontvangers te zijn, dan brengt dit veel nieuwe expertise en creativiteit in stelling. Er zijn altijd mensen, *lead users*, die de verantwoordelijkheid voor het proces naar zich toe trekken als ze de gelegenheid krijgen, er veel energie in investeren, en co-ontwikkelaar van nieuwe dienstverlening worden. Er zijn ook altijd mensen, die zorgen dat ze van nieuwe mogelijkheden op de hoogte raken en daarmee diffusie stimuleren (*early adopters*). Ook dat is een belangrijke bron van dynamiek en innovatie. Wanneer professionele dienstverleners een samenwerkingsrelatie met burgers ontwikkelen voor het management van hun gezondheid, de opvoeding en opleiding van hun kinderen, of de handhaving van hun economische zelfstandigheid, dan worden zij meer dan nu

45 Deze passage maakt gebruik van Leadbeater en Cottam (2007) en Leadbeater, Bartlett en Gallagher (2008).

aangesproken op hun expertise. Ook voor hen biedt dit dus de uitdaging om creatiever en innovatiever te zijn.<sup>46</sup>

### Intelligente orde zonder baas<sup>47</sup>

Hoe bereid je jezelf voor op onvoorspelbare gebeurtenissen? Door voor veerkracht te zorgen. Om met verrassingen om te kunnen gaan, is een veerkrachtig sociaal systeem noodzakelijk, dat beslissingen neemt en gedrag coördineert.

Veerkrachtige, responsieve systemen gebruiken vaak het mechanisme van variatie en selectie. Dat geldt niet alleen in de natuur (evolutie is een proces van variatie en selectie), maar ook in het sociale verkeer. De politiek (de uitwisselingen tussen regeringspartijen en oppositie), de wetenschap (de publieke confrontatie van waarheidsclaims in gerefereerde tijdschriften), de rechtspraak (de waarheidsvinding en evaluatie van de feiten ter zitting), en natuurlijk de markt (de concurrentie van alternatieven om de gunst van de koper): het zijn allemaal mechanismen van variatie en selectie. Wetenschappelijke kennis, het recht, maatschappelijke instituties, dominante vormen van organisatie, allemaal ontwikkelen ze zich langs evolutionaire weg.

Variatie en selectie is een aanpak, gebaseerd op *trial and error*: een aantal concurrerende alternatieven uitproberen en daaruit op enig moment de beste proberen te kiezen. Het alternatief voor variatie en selectie is analyse en instructie: eerst begrijpen en dan pas beslissen en consequent uitvoeren. Analyse en instructie is vaak minder goed opgewassen tegen een complexe en sterk veranderlijke omgeving.

Systemen van variatie en selectie zijn doorgaans gebaseerd op zelforganisatie, niet op centrale sturing. Van Gunsteren duidt zelforganisatie aan als 'intelligente orde zonder baas' en onderscheidt daarvoor vier principes.<sup>48</sup> Succesvolle zelforganisatie vereist:

- Lokaal gegenereerde **diversiteit**: er moet een mechanisme zijn dat mogelijke antwoorden op veranderende omstandigheden, oplossingen voor problemen en nieuwe handelwijzen genereert in verschillende varianten. Dat vereist dat mensen zich enerzijds vrij voelen om ideeën naar voren te brengen en zich anderzijds verbonden voelen aan de publieke zaak.
- Multipelen **representaties** van diversiteit en interactie daartussen: de verschillende mogelijkheden moeten zo gerepresenteerd worden dat ze met elkaar vergeleken en geconfronteerd kunnen worden. Professionals, managers en

46 Zelforganisatie wordt overigens ook sterk gestimuleerd door de ontwikkelingen van "web 2.0", de nieuwe generatie interactieve internettoepassingen. Op de website van BZK is onder 'dienstverlening van de overheid' een pagina over eParticipatie te vinden.

47 Ontleend aan Van Gunsteren (2006).

48 Van Gunsteren verwijst naar Lindblom (1965), die zelforganisatie omschrijft als het verschijnsel dat mensen hun gedrag kunnen coördineren zonder dat iemand hen coördineert, zonder dominante gedeelde doelstelling en zonder regels die de aard van hun relaties tot elkaar volledig voorschrijven.



cliënten spelen hierin een rol, maar ook georganiseerde belangen en de media. Door het proces van representatie komt dan geleidelijk de beeldvorming over de verschillende alternatieven tot stand.

- Door waarden georiënteerde **selectie** daaruit: op zeker moment moet uit de gegenereerde en gerepresenteerde alternatieven worden geselecteerd wat de richting voor de toekomst zal zijn. Selectie wordt gestuurd door waarden: in de selectie blijkt wat men belangrijk vindt. Het is niet *a priori* de leider, de manager, de rechter of de bestuurder die selecteert. Selectie is een interactief proces; wie er selecteren, wordt in het proces van zelforganisatie bepaald.
- **Indirecte sturing** door dragers van leiderschapsposities: leiders sturen langs de weg van randvoorwaarden, procedures en terugkoppelingsmechanismen. Pogingen tot directe controle vernietigen hetgeen men wil besturen, namelijk intelligente zelforganisatie. Gedetailleerde planning of sturing van wetenschappelijke vooruitgang of innovatie is tot mislukken gedoemd. Leiderschap is bij zelforganisatie situatieafhankelijk en leiders gelden als leiders slechts zolang ze steun en vertrouwen van anderen genieten.

## Naar Open Innovatie in publieke dienstverlening

Waar het hier in feite om gaat is 'Open Innovatie' in de publieke dienstverlening. Open Innovatie is een term die gewoonlijk wordt gehanteerd om ontwikkelingen in het innovatieproces in het bedrijfsleven te beschrijven. "Daarin wordt externe kennis gezien als een belangrijke bron voor innovatie, en worden verschillende trajecten buiten de onderneming geïnitieerd om innovatie te bereiken of te versnellen. Open innovatie vindt plaats in netwerken, waarin specialisatie, samenwerking en kennisdeling vooropstaan, in plaats van solitair opereren. Het gaat er in Open innovatie om kennis, competenties en creativiteit van buiten de onderneming te betrekken voor het eigen innovatieproces."<sup>49</sup>

### Netwerk- en platformorganisaties

InAxis werkt aan vernieuwing van het openbaar bestuur, de SEV ontwikkelt innovatieve oplossingen op het gebied van wonen en het InnovatieNetwerk ontwikkelt grensverleggende vernieuwingen in landbouw, agribusiness, voeding en groene ruimte.<sup>50</sup> Deze organisaties delen een aantal kenmerken die wezenlijk bijdragen aan hun succes. Ze zijn relatief klein qua personeel en budget en, hoewel ze door de overheid zijn ingesteld, staan ze op zekere afstand. Daardoor zijn ze slagvaardig en kunnen ze een eigen koers varen zonder politiek correct te hoeven zijn: ze kunnen streng selecteren in de projecten die ze opzetten en ondersteunen en in de partners waar ze mee samenwerken. Ze beperken zich tot een bepaalde sector en beschikken over veel sectorspecifieke expertise. Tenslotte zijn ze goed in de relevante net-

<sup>49</sup> Zie AWT (2006). Zie verder bijvoorbeeld De Rochemont en Van der Vrande (2006).

<sup>50</sup> Er zijn mogelijk meer van dit type organisaties, maar buiten hun eigen sector zijn ze vaak slecht bekend. Voor de rechtspraak werkt bijvoorbeeld Bistro (Bureau internetsystemen en -toepassingen rechterlijke organisatie) op soortgelijke wijze.

werken ingevoerd: ze weten wat er speelt in de praktijk en ze kennen alle relevante spelers.

Zo stimuleert InAxis bijvoorbeeld organisaties in het openbaar bestuur tot innovatie onder het motto 'doen, delen en loslaten'.<sup>51</sup> 'Doen' betekent innovatieve initiatieven in de praktijk faciliteren: experimenten steunen en mee risico nemen in plaats van bewezen *best practices* pas achteraf belonen. 'Delen' impliceert lessen trekken en kennis verspreiden. Dat is lastig omdat het niet-hier-uitgevondensyndroom hardnekkig blijkt. Belangrijk is dan *best practices* niet heilig te verklaren. Bij veel innovaties gaat het er immers om tachtig procent over te nemen en twintig procent aan te passen aan de lokale praktijk, willen ze succesvol zijn. 'Loslaten' is het initiatief weer terugleggen bij de professionals die een innovatie uiteindelijk in praktijk moeten brengen.

Innovatie is voor dit type organisaties een kwestie van leren in de praktijk. De *do's en don't* in dit spel zien er als volgt uit:

- Creëer financiële ruimte en bewegingsruimte voor innovatie-experimenten; bestaande regelgeving en organisatiestructuren kunnen belemmerend werken. Onafhankelijkheid is belangrijk.
- Innoveren is risico nemen. Een experimenterende organisatie die zijn werk goed doet, heeft ongeveer vijftig procent mislukte experimenten. Het gaat erom er iets van te leren. Experimenteren is proberen, testen, uitzoeken, kortom: gewoon doen.
- Probeer geen innovatie bij alle actoren tegelijk af te dwingen. Innovaties zijn vaak succesvol wanneer een kleine groep voortrekkers actief betrokken is bij het innovatieproces. Een groot deel van de overige organisaties zal pas later volgen. Een klein deel zal niet worden bereikt.
- Adviseer en communiceer uitbundig over de uitkomsten van experimenten; het is zonde als organisaties steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden. Verspreid succesvolle resultaten met workshops, *expertmeetings* en *masterclasses*.
- Het helpt als de indiener van een projectvoorstel ook degene is die het straks moet gaan realiseren. Innovaties moeten vrijwel altijd aangepast worden aan de lokale omstandigheden.
- Innovatie vindt vaak plaats in samenwerking. Deze kan plaatsvinden tussen organisaties, maar ook erbinnen, tussen organisatieonderdelen.
- Externe organisaties kunnen als aanjager fungeren, waarna de innovatie door anderen verder moet worden gedragen. Een externe partij kan wel bevorderen, aanzwengelen en versnellen, maar moet niet sturen. Een vernieuwing moet op eigen kracht verder kunnen.

---

51 InAxis (2006).

Zelforganisatie vraagt om verantwoording achteraf, in plaats van sturing en controle tijdens. Verantwoording achteraf moet gelegenheid bieden om te leren en te innoveren. Zo lijkt het in de publieke sector vaak niet te werken. Het vooruitzicht op verantwoording achteraf heeft binnen de publieke sector te weinig geleid tot meer armslag voor professionals en meer lucht en ruimte voor experiment en innovatie. Het heeft al te vaak geleid tot meer rigiditeit, tot ambtenaren die onzeker zijn en risico's mijden, die zich angstvallig binnen de regels houden, zich indekken en verantwoordelijkheid afschuiven.

Het moment van verantwoording is in feite een moment van selectie. Het is de stap waarin de verdiensten en het falen van gewogen en gekozen opties zichtbaar worden gemaakt. Idealiter is het verantwoordingsproces een tweezijdig leerproces, waarin enerzijds professionals (bestuurders, leraren, artsen, militairen, agenten) hun keuzes en handelen verantwoorden en anderzijds belanghebbenden (vertegenwoordigers van burgers, patiënten, scholieren) hun waarden en verlangens tegen het licht houden.<sup>52</sup> Verantwoording moet handvatten geven om bij te sturen en richting te geven aan keuzes voor de toekomst. Dit te realiseren, vereist een herontwerp van de verantwoordingsmechanismen binnen de publieke sector.

### 4.3 Conclusie

Vaak hapert innovatie in de publieke sector vanwege het gekozen bestuurlijk model. Om daar iets aan te doen, zijn in dit hoofdstuk twee richtingen aangegeven: sturing van bovenaf en ondersteuning van zelforganisatie. Waar het innovatie op systeemniveau betreft, institutionele innovatie, is de centrale overheid vanzelfsprekend aan zet. Stelselwijzigingen komen niet op initiatief van de werkvloer tot stand. De rijksoverheid moet voor kaders zorgen waarbinnen de veldpartijen zich kunnen ontwikkelen. Zodra de kaders echter zijn vastgelegd, dient het veld de ruimte te krijgen. De keuze tussen meer zelforganisatie en meer sturing is er dan een van 'zelforganisatie, tenzij'. Zelforganisatie levert perspectief op innovatie, omdat het de aanwezige kennis en creativiteit van burgers en professionals activeert en daarmee een enorm innovatiepotentieel aanboort. Slechts in specifieke gevallen is er dan nog meer sturing vereist, bijvoorbeeld als er sprake is van zwak vertegenwoordigde belangen, verstarrende complexiteit of monopolievorming binnen de dienstverlening.

<sup>52</sup> Zie Van Gunsteren (2006).



# 5

## Arrangementen en instrumenten

Hieronder kijken we eerst naar wat er nodig is om zelforganisatie een betere kans van slagen te geven en daarna naar de organisatorische voorwaarden voor een meer effectieve sturing op innovatie.

### Zelforganisatie in het lokale bestuur

In het recente verleden zijn veel kleine gemeenten opgegaan in grotere verbanden. Door samenvoeging van gemeenten werden schaalvoordelen gerealiseerd. Doel van gemeentelijke herindelingen was in het algemeen professionalisering van de dienstverlening en het realiseren van efficiëntiewinsten.

Het initiatief tot deze herindelingen ging meestal uit van de centrale overheid. De ervaring leert dat Haagse plannen tot herindelingen en samenvoegingen van gemeentelijke besturen en ambtelijke organisaties kunnen rekenen op behoorlijk veel weerstand van de lokale bevolking. Burgers willen dan wel krachtig, professioneel en efficiënt bestuur, maar stellen ook een bestuur op prijs dat herkenbaar en direct aanspreekbaar is, dat dicht bij de burgers staat en hen bij de besluitvorming betreft.

Vanuit gemeenten zelf zijn de laatste jaren initiatieven ontwikkeld die een alternatief bieden voor herindelingen, waarbij gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven, terwijl de ambtelijke krachten worden gebundeld. Vaak gaat dat in de vorm van interbestuurlijke *shared services*, waarvoor een aparte organisatie wordt opgericht. Een dergelijk *shared service* centrum levert diensten op maat aan deelnemende gemeenten op basis van contracten waarin afspraken over hoeveelheid, kwaliteit en kosten zijn gemaakt. Die diensten kunnen liggen op uiteenlopende terreinen, waaronder ICT, informatievoorziening, inkoop, belastingen of personeel en organisatie.

Om *shared services* vorm te geven, zijn diverse organisatorische modellen denkbaar. InAxis heeft opgemerkt dat gemeenten hiermee experimenteerden. Ze heeft toen deze experimenten een financieel steuntje in de rug gegeven (en daarmee de erkenning van een kwaliteitsstempel gegeven). Bovendien heeft ze rond dit thema conferenties, netwerken, expert meetings en masterclasses georganiseerd, en erover gepubliceerd.<sup>53</sup>

Een aantal jaren is nu ervaring met de ontwikkeling van *shared services* opgedaan. Er is onderhand een gemeenschap met 1300 leden, die informatie uitwisselt over deze ervaringen. Dat gaat onder meer via de website

<sup>53</sup> Korsten, Schaepkens en Sonnenschein (2004).

Niet alleen ruimte, ook prikkels

Professionele organisaties:  
vertrouwen is goed, ...

[www.sharedservicesbijdeoverheid.nl](http://www.sharedservicesbijdeoverheid.nl). Onderhand heeft men niet alleen geleerd wat wel werkt, maar ook wat niet werkt en hoe je shared services niet moet inrichten. Dat is kennis die benut wordt om verdere trajecten te faciliteren.

De centrale overheid erkent nu dat samenwerking van gemeenten in *shared service* organisaties een aantrekkelijk alternatief kan bieden voor gemeentelijke herindelingen. Zo staat in het coalitieakkoord van februari 2007: 'Herindeling van gemeenten vindt plaats indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces.'

## 5.1 Zelforganisatie ondersteunen

Zelforganisatie heeft de potentie om tot meer innovatie in publieke diensten te leiden. Maar onder welke voorwaarden doet het dat? Dat zijn er in principe twee: er moet ruimte zijn voor ondernemerschap in dienst van de publieke zaak, en er moeten prikkels tot verbetering zijn. Het belang van ruimte voor dynamiek en innovatie is de laatste jaren al wel van diverse kanten onder de aandacht gebracht en wordt tegenwoordig in het kabinetsbeleid onderkend.<sup>54</sup> Maar alleen ruimte is niet voldoende.

Er zijn twee organisatievormen waarin professionals autonoom zijn.<sup>55</sup> De eerste is gebaseerd op *vertrouwen*. Kenmerkend voor een systeem van vertrouwen is inputfinanciering. Professionals zijn aangesteld binnen taakorganisaties met een bepaalde missie, en krijgen uit collectieve middelen een budget ter beschikking. Van hen wordt verwacht dat ze deze middelen optimaal inzetten voor hun taak.

Politiekorpsen, het Openbaar Ministerie, rechtbanken en de krijgsmacht worden op deze manier aangestuurd, net als universiteiten en academische ziekenhuizen voor wat betreft de eerste geldstroom. Een systeem van vertrouwen heeft een paar voordelen, ook waar het gaat om innovatie. Er wordt maximaal gebruik gemaakt van de intrinsieke motivatie en specialistische kennis van de professional. En het systeem is eenvoudig: er zijn weinig monitoring- en transactiekosten. Tegenover die voordelen staan nadelen en risico's. Het systeem heeft weinig verweer tegen mensen die minder gemotiveerd zijn door de publieke zaak, en die de geboden ruimte ten eigen voordele benutten. Het legt de verantwoordelijkheid voor de richting van innovatie geheel aan de aanbodzijde. Dat kan tot paternalisme leiden (wij weten wat goed voor u is). En tenslotte, de prikkel tot innovatie is niet zo sterk: innovatie is een edele zaak, maar geen noodzaak.

54 WRR (2004), SER (2005). Zie ook het Coalitieakkoord (2007).

55 Le Grand (2007) onderscheidt samen vier instrumenten om publieke diensten te leveren: '*trust*', '*targets and performance management*', '*voice*' en '*choice and competition*'. Hiervan maakt de tweede gebruik van wat wij hier sturing noemen en gaan de andere drie uit van autonomie van professionele organisaties. Wij pakken '*trust*' en '*voice*' samen.

... inspraak voegt toe, ...

Om een systeem dat op vertrouwen is gebaseerd toch enigszins gevoelig te maken voor de wensen van 'gebruikers', voegt men hieraan vaak mogelijkheden voor 'voice' toe. Burgers krijgen individueel of collectief, formeel of informeel, de mogelijkheid om bij dienstverleners aan de bel te trekken als ze niet tevreden zijn. Er zijn klachtenprocedures, petitieformulieren, vormen van medezeggenschap, democratische procedures en andere typen van interactie om professionals 'horizontaal' ter verantwoording te roepen en bij te sturen. *Voice* heeft als voordeel dat het direct aansluit bij de behoeften van de burger. Nadelen van een sturing gebaseerd op *voice* zijn het niet-verplichtende karakter ervan (de ambtenaar, de dokter of de leraar heeft het laatste woord), het *ad hoc* karakter (er vindt geen integrale belangenafweging plaats), en het feit dat het de mondigen bevoordeelt (doorgaans de hogere middenklasse, de beter opgeleiden). Daarom gaat ook van *voice* geen sterke prikkel tot innovatie uit.

... keuze en concurrentie is best: de  
quasi-markt

Het tweede arrangement is gebaseerd op *keuze en concurrentie*. In een systeem van keuze en concurrentie kunnen burgers kiezen tussen concurrerende aanbieders van diensten. Aanbieders concurreren met elkaar op een quasi-markt. Hiermee bedoelen we een markt waarop de vragende partij, de burger, de diensten die hij afneemt niet uit eigen portemonnee betaalt. De afnemer kiest, maar de financiering komt uit collectieve middelen. De aanbiedende partij kan zowel in publieke of in private handen zijn. De overheid is in laatste instantie verantwoordelijk voor de toegankelijkheid en het functioneren van het stelsel, en voor een bepaald minimumniveau van kwaliteit.

### Marktwerking en het relationele aspect

De afgelopen jaren is een steeds groter deel van de publieke dienstverlening via de markt ter beschikking gekomen, hetzij door de dienstverlening te privatiseren, hetzij door binnen de publieke sector quasi-markten te organiseren. Dat heeft in veel gevallen bijgedragen aan een verhoging van effectiviteit en efficiëntie. Tegenover deze positieve effecten staan ook (soms hoge) kosten, omdat markten regulering en toezicht noodzakelijk maken.

Of in een publieke dienst het beste via de markt kan worden voorzien, is echter niet alleen een kwestie van kosten en baten. De markt is als allocatiesysteem voor sommige typen diensten minder geschikt dan voor andere. Op de markt is een specifieke relatie tussen koper en verkoper – klant en leverancier – voorondersteld: de klant is koning, de leverancier schikt zich naar zijn wensen. De leverancier doet dit niet zozeer vanwege de klant, maar uit eigenbelang. Het bekende citaat van Adam Smith drukt dit beeldend uit: *'It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker, that we can expect our dinner, but from their regard to their own interest. We address ourselves, not to their humanity but to their self-love, and never talk to them of our own necessities but of their advantages.'* Dat mag zo zijn bij brood, bier en biefstuk. Bij veel diensten binnen het publieke domein is de relatie

van klant en leverancier echter heel anders van karakter. Als patiënt willen we niet het gevoel hebben ons te (moeten) beroepen op het eigenbelang van de arts. We willen dat de dokter zich werkelijk om ons bekommert als we ziek zijn, dat hij voor ons zorgt uit een authentiek medeleven. We willen op hem kunnen rekenen. We willen dat de leraar niet primair voor zijn salaris werkt, maar voor de ontplooiing van de talenten van ons kind, omdat hij iets bij wil dragen aan de ontwikkeling van de volgende generatie. Zijn salaris is een middel om hem daartoe in staat te stellen. Net zo betalen we de pastoor of de dominee niet voor zijn zorg voor ons geestelijk welbevinden.

In de relatie tot de leraar of de arts is de leerling of de patiënt geen koning. Het gezag berust in deze relatie niet bij de 'klant' maar bij de 'leverancier'. We willen dat leraren en artsen een zeker professioneel gezag over ons hebben om hen in staat te stellen goed te kunnen functioneren. Dat geldt nog sterker voor de politieagent en de rechter. Kortom, er zijn bepaalde diensten waarin het relationele aspect heel belangrijk is, waarbij we van de dienstverlener werkelijke zorg om ons welzijn verwachten en waarbij die dienstverlener ook nog een bepaald gezag over ons moet hebben om de dienst goed te kunnen verlenen. Als we deze diensten via de markt distribueren, lopen we aan tegen een bepaalde spanning tussen de aard van de relatie die deze dienst veronderstelt en de aard van de relatie zoals die impliciet is op de markt.

Dit merkt ook de Amerikaans politiek filosoof Michael Walzer op, wanneer hij de vraag beantwoordt wat een rechtvaardige verdeling bij gegeven schaarste bepaalt.<sup>56</sup> Hij maakt een onderscheid naar diverse *spheres of justice*. Er is de sfeer van het onderwijs, die van liefde en affectie, van de medische zorg, van goddelijke genade, van het burgerschap en van geld en goederen. Binnen elke van die maatschappelijke sferen worden bepaalde dingen verdeeld volgens eigen criteria en mechanismen.

De markt is het mechanisme dat zorgt voor verdeling in de sfeer van de 'gewone' goederen: auto's, computers en vakanties. Hier geldt de wet van vraag en aanbod. Iemand die rijk is, kan zich een grotere auto, een snellere computer en een luxueuzere vakantie veroorloven dan iemand met een smalle beurs. Dat wordt niet als (maatschappelijk) probleem ervaren.

Wanneer we de markt ook als mechanisme gaan inzetten voor de andere sferen, ontstaan er botsingen met de waarden waar we in die andere sferen aan hechten. 'Lager onderwijs behoort zo te worden verdeeld dat kinderen (ongeacht hun ras, geslacht, religie of sociale milieu) gelijke startkansen hebben in de maatschappij.

---

<sup>56</sup> Ontleend aan Trappenburg (2005). Zie De Vries et al. (2006).



Hoger onderwijs daarentegen moet worden verdeeld naar rato van verdienste. De meest getalenteerde en ijverigste studenten hebben als eerste recht op een plaats aan de universiteit. [...] Medische zorg moet worden verdeeld naar medische behoefte. Dokters moeten niet kijken wie het rijkst, het mooist, het liefst of het belangrijkste is, zij moeten kijken wie er het ergst aan toe is en die patiënt komt eerst. Geen voorkeursbehandeling voor de rijken, de economisch nuttigen. Zo, althans, zou het horen te zijn.<sup>57</sup>

Markt introduceren in sferen waar voorheen voorziening via administratieve of via informele (*civil society*) mechanismen geregeld was, kan strijdig zijn met de waarden die we in die sferen belangrijk vinden: gelijke toegang of toegang op basis van andere criteria dan koopkracht. Om de markt met die waarden te verenigen, zijn (soms kostbare en omslachtige) compenserende maatregelen vereist, zoals verplichte verzekeringen, solidariteitsbijdragen, rugzakjes en beurzen.

**Keuze en concurrentie combineert  
autonomie met *incentives***

Het grote voordeel van een systeem van keuze en concurrentie is gelegen in het feit dat het de autonomie van professionele organisaties combineert met een sterke prikkel tot het leveren van zo goed mogelijke diensten. De professionele organisatie geniet autonomie in de zin dat deze niet door een externe instantie, 'vanuit Den Haag', krijgt voorgeschreven hoe hij zijn werk moet aanpakken.<sup>58</sup> De prikkel tot het leveren van goede diensten, en daarmee tot verbetering en innovatie, komt voort uit de mogelijkheid van 'exit' die burgers naast de optie van 'voice' hebben, de mogelijkheid om te kiezen voor een alternatieve aanbieder.

**Het gaat om mogen kiezen – niet  
om moeten**

Bij een systeem dat berust op keuze zijn diverse kanttekeningen te plaatsen. Een eerste betreft de vraag of burgers wel willen kiezen: 'Mensen willen geen keuze, ze willen kwalitatief goede dienstverlening.' Dit is echter geen tegenstelling tussen gelijksoortige grootheden, die een alternatief voor elkaar kunnen zijn. Natuurlijk wil iedereen liever meteen het beste product dan een keuze uit een reeks. Echter, keuze is hier een middel om een doel, in dit geval goede dienstverlening, te bereiken. Het is inderdaad niet aannemelijk dat iedereen voortdurend wil kiezen als het om publieke diensten gaat: 'de ervaring leert ons dat mensen een minimum aan vrijheid verlangen, eerder dan een maximum. Alle mensen houden ervan enkele vrije keuzen te maken, maar niet vele, laat staan alle. Velen lijken er de voorkeur aan te geven dat de meeste beslissingen voor hen worden genomen, en bijna allen geven er de voorkeur aan dat enkele beslissingen voor hen worden genomen.'<sup>59</sup>

57 Trappenburg (2005).

58 In hoeverre de autonomie van de organisatie wordt doorvertaald in autonomie voor de professional op de werkvloer, kan per organisatie verschillen. In een omgeving waarin publieke dienstverleners concurreren, zal het management van deze organisaties een optimale balans zoeken tussen sturing vanuit de leiding en autonomie op de werkvloer.

59 Vrij naar de Duits-Amerikaanse politieke filosoof Carl J. Friedrich, geciteerd door J.L. Heldring in NRC, 5 april 2007. Zie Schwartz (2004) voor een verfrissende kijk op het thema kiezen. Zie ook Center for Public Innovation (2007), RVZ (2006), Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2007), De Vries et al. (2006), p. 27 e.v.

## Niet iedereen kan altijd kiezen

Voor wie niet kiest:  
goede *default options*

Maar om van de mogelijkheid van keuze op een (quasi)markt een prikkel op aanbieders uit te doen gaan, is het niet noodzakelijk dat iedereen steeds kiest of wil kiezen. Het is meestal voldoende als een klein deel van de cliëntèle werkelijk kiest of zelfs maar dreigt voor een andere aanbieder te kiezen. Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk wijst uit dat willen kiezen, bijvoorbeeld waar het gaat om gezondheidszorg of gemeentelijke diensten, niet voorbehouden is aan de middenklasse. In tegendeel, van de *blue collar workers* geeft een hoger percentage aan de mogelijkheid tot kiezen op prijs te stellen dan van de *white collar workers*. Misschien komt dat omdat deze laatste categorie zich met voice al goed weet te redden.<sup>60</sup>

Een tweede kanttekening is dat burgers gewoonweg niet in staat zijn om te kiezen. Dat is onder sommige omstandigheden ongetwijfeld het geval: een slachtoffer van een verkeersongeluk of iemand met een acuut hartinfarct kan meestal niet kiezen naar welk hospitaal hij gebracht wil worden. Tijd is echter niet de enige beperkende factor. Kiezen stelt ook eisen aan de beschikbaarheid van de relevante informatie en aan de vaardigheden van de burger om die informatie tot zich te nemen en te verwerken. Vaak is informatie niet gemakkelijk toegankelijk en niet alle burgers kunnen hiermee goed uit de voeten. Bekend is bovendien dat mensen niet altijd rationeel kiezen, vooral als het gaat om zaken die momenteel voor een belangrijk deel collectief geregeld zijn zoals ouderdomsvoorzieningen, inkomensverzekeringen, zorgverzekeringen, maar ook onderwijs. Het gaat dan om complexe keuzes met een langetermijnsaspect en om keuzes waarbij er een afhankelijkheid van de adviezen van de professional bestaat. Mogen kiezen is soms prettig, maar moeten kiezen is vaak heel belastend.

## 5.2 Keuze en concurrentie organiseren

Omdat niet iedereen altijd wil en kan kiezen, is het belangrijk dat er twee zaken geregeld zijn. Ten eerste, moeten er goede *default options* zijn: wie niet kiest moet zich verzekerd weten van een goed niveau van dienstverlening. Het basispakket van de zorgverzekering, de kinderopvang van de crèche en het onderwijsniveau van de school om de hoek, de standaard ouderdomsvoorziening en het standaardpakket sociale zekerheid moeten hoogwaardig zijn. Ten tweede, wie moeite heeft met kiezen, moet een beroep op assistentie kunnen doen. Er moeten professionals beschikbaar zijn die de rol van adviseur, bemiddelaar of coach op zich kunnen nemen, zodat zij mensen kunnen helpen hun behoeften te articuleren, een zorg- of opleidingsplan op te stellen, een persoonsgebonden budget ('rugzakje') te beheren, of dienstverleners te selecteren.

<sup>60</sup> Zie Le Grand (2007).

Een quasi-markt functioneert  
goed onder bepaalde  
omstandigheden

Wil een quasi-markt in de publieke dienstverlening functioneren en wil die ook ruimte bieden aan zelforganisatie van professionals en burgers en aan Open Innovatie, dan moet idealiter aan een reeks condities zijn voldaan. De volgende drie randvoorwaarden zijn van belang:<sup>61</sup>

- **Echte concurrentie.** Er moet sprake zijn van echte concurrentie tussen aanbieders. Dat betekent dat cliënten werkelijk moeten kunnen kiezen: er moeten alternatieven beschikbaar zijn. Aanbieders moeten onder gelijke voorwaarden met elkaar concurreren en toetreding tot de markt en uittreding (faillissement) moeten mogelijk zijn. Burgers die een initiatief nemen en een alternatief willen aanbieden moeten tot de markt kunnen toetreden. Zo biedt bijvoorbeeld de lokale overheid in Denemarken kinderopvang van hoge kwaliteit aan. Daarmee zet ze een standaard. Gebruikers hebben de mogelijkheid van opt-out: als ze een alternatief weten te organiseren dat minimaal van het kwaliteitsniveau van de overheid is, dan kunnen ze hun budget meekrijgen en daarmee die alternatieve voorziening opzetten. Falende organisaties mogen niet om politieke redenen in leven gehouden worden. Verder moet geld keuzes volgen. Als bijvoorbeeld een student van universiteit verandert, moeten de oude en de nieuwe instelling dat werkelijk in hun budget merken. Soms is mededingingstoezicht gewenst om daadwerkelijke concurrentie te waarborgen.
- **Transparantie.** De quasi-markt moet transparant zijn. Transparantie is gediend bij tastbaarheid en meetbaarheid van het product. Naarmate diensten minder objectiveerbaar en standaardiseerbaar zijn, is transparantie problematischer. De kwaliteit van veiligheidsdiensten, kinderopvang, sociaal-maatschappelijk werk, onderwijs, rechtspraak en gezondheidszorg zijn moeilijk meetbaar. In dat geval kan concurrentie uitdraaien op erosie van kwaliteit. Het beschikbaar stellen van informatie en benchmarking kan hier wel enige verbetering in brengen.
- **Geen 'afromen van de markt'.** Afnemers moeten tussen aanbieders kunnen kiezen, en niet omgekeerd. *Cream-skimming* of *cherry picking* door aanbieders van diensten moet worden tegengegaan. Dat verschijnsel treedt op als capaciteit schaars is, wanneer de vraag naar diensten groter is dan het aanbod. Dan tracht bijvoorbeeld een ziekenhuis de patiënten te selecteren met de grootste kans op een geslaagde operatie en de moeilijke gevallen door te schuiven. Dan komen de moeilijkste gevallen in het zwakste ziekenhuis, terwijl je zou willen dat ze in het beste terecht komen. Om afromen te voorkomen, kunnen diverse maatregelen genomen worden, bijvoorbeeld een systeem van loting om beschikbare plaatsen (bijvoorbeeld bij een opleiding), verplichte acceptatie (zoals bij de Nederlandse ziektekostenverzekering), subsidies ter compensatie van de extra kosten van 'slechte' risico's (zwakke leerlingen op school, chronisch zieken bij een ziektekostenverzekering) of het hanteren van naar risiconiveaus gedifferentieerde tarieven.

61 Le Grand (2007).

Zijn keuze en concurrentie niet  
mogelijk, ...

... dan benchmarking en  
maatstafconcurrentie

Geef ze de ruimte!

### 5.3 Sturing versterken

Waar mogelijk, zou er een open systeem dat ruimte biedt aan zelforganisatie in publieke dienstverlening gecreëerd moeten worden. In sommige omstandigheden is dat echter geen optie. Zoals gesteld betreft dat situaties waarbij zwakke belangen in het geding zijn of sprake is van verstarrende complexiteit of een 'natuurlijk' monopolie. Dat laatste komt in de publieke sector op diverse plekken voor: de belastingdienst, het leger, de rechterlijke macht en het openbaar ministerie worden om begrijpelijke redenen niet geacht te concurreren om de gunst van de burger. Om innovatie uit te lokken, is dan sturing en stimulering van bovenaf nodig. In dat geval moet de prikkel en het initiatief tot innovatie dus komen van politieke druk of effectief leiderschap.

Instrumenten die daarbij zouden kunnen worden ingezet, zijn *benchmarking* en maatstafconcurrentie.<sup>62</sup> Bij maatstafconcurrentie concurreren instellingen niet daadwerkelijk met elkaar, maar worden ze afgerekend op basis van hun relatieve prestaties ten opzichte van andere, soortgelijke aanbieders. Daarbij worden ondoelmatige of ondermaats presterende organisaties op hun budget gekort en worden beter presterende organisaties ruimer van middelen voorzien.<sup>63</sup> Ook kan de overheid het lerend vermogen versterken door kenniscirculatie en scholing te bevorderen.

### 5.4 Conclusie

In een eerder hoofdstuk hebben we een aantal aspecten van het bestuurlijke model in de Nederlandse publieke dienstverlening geïdentificeerd die innovatie hinderen. Achtereenvolgens zijn de revue gepasseerd: i) focus op beheersing van kosten en risico's, in plaats van op verbetering van kwaliteit; ii) risicoaversie ten gevolge van asymmetrische prikkels: 'mislukte' innovaties worden afgestraft en geslaagde innovaties worden niet beloond; iii) gebrek aan ruimte voor concurrerende experimenten: liever eerst helemaal bedenken, uitproberen en systeembreed uitrollen; iv) complexiteit en fragmentatie van verantwoordelijkheden, waardoor niemand met een 'integrale blik' kijkt naar de behoeften van de burger; v) grensconflicten en loopgravenstrijd door verkokering; vi) doorgesloten verantwoordingscultuur en geïnstitutionaliseerd wantrouwen door boedelscheiding; vii) gebrekkige kenniscirculatie ten gevolge van versnippering van organisaties.

In het vorige hoofdstuk hebben we gesteld en beargumenteerd dat een model dat aan zelforganisatie ruimte biedt, meer tot innovatie stimuleert. In dit hoofdstuk pleiten we daartoe voor arrangementen die gestoeld zijn op keuze voor burgers en waar mogelijk concurrentie tussen aanbieders op een quasi-markt. Dat vergt: i) het

<sup>62</sup> Zie bijvoorbeeld CPB (2001).

<sup>63</sup> De Commissie Cultuurprofijt (2008) stelt voor om een dergelijk systeem toe te passen in de cultuursector. Zij beveelt aan om een norm voor eigen inkomsten in te stellen voor alle rijks gesubsidieerde cultuurproducenten. Deze moet dienen als uitgangspunt voor de bekostiging. Culturele instellingen die de norm niet halen, hebben iets uit te leggen. Eigen inkomsten die boven de norm uitkomen, kunnen instellingen behouden. Een Programma Cultureel Ondernemerschap past bij elke extra verdiende euro een euro bij.

organiseren van echte concurrentie: budgetten volgen keuzes; er zijn mogelijkheden voor toe- en uittreding; ii) het waarborgen van toegang tot informatie en transparantie; iii) het tegengaan van selectie door de aanbieder van publieke diensten. Waar een quasi-markt niet georganiseerd kan worden, is actief stimuleren van bovenaf gewenst, maar kan ook van benchmarks en maatstafconcurrentie gebruik worden gemaakt.

Voor illustraties, zie bijlage 1

Hoe in de praktijk voor meer ruimte voor zelforganisatie gezorgd kan worden, hangt af van de omstandigheden. In bijlage 1 schetsen we drie ontwikkelingen die op diverse plaatsen in de samenleving zichtbaar zijn. Met elk van deze ontwikkelingen worden stappen gezet in de richting van meer ruimte voor zelforganisatie. De eerste ontwikkeling behelst de verplaatsing van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het rijksniveau naar het gemeentelijk niveau. De tweede betreft de tendens om in professionele organisaties de professionals integrale verantwoordelijkheden toe te delen. De derde ontwikkeling betreft het gebruik van persoonsgebonden budgetten. Al deze drie ontwikkelingen scheppen voorwaarden voor meer innovatie binnen de publieke dienstverlening.



# 6

## Conclusies en aanbevelingen

### Aanbevelingen voor het organiseren van een quasi-markt

De meeste initiatieven voor innovaties binnen de publieke dienstverlening worden genomen door professionals, door medewerkers op de werkvloer en managers op het middenniveau. Zij blijken de meeste relevante informatie, de beste kennis van de behoeften van burgers en de meeste ideeën voor verbeteringen te hebben.<sup>64</sup> Om innovatie binnen de publieke sector te stimuleren, is het van belang deze professionals tot creativiteit en ondernemend gedrag te verleiden en hen daarvoor de ruimte te bieden – ruimte voor zelforganisatie. Het is een belangrijke opgave voor de rijksoverheid om innovatieve arrangementen op systeemniveau te ontwikkelen om deze ruimte voor zelforganisatie te scheppen.

In veel gevallen kan de overheid deze ruimte het best creëren via een quasi-markt waarop dienstverleners concurreren om de gunst van de burger. De voorkeur gaat hiernaar uit omdat dit enerzijds de mogelijkheid biedt tot keuze en concurrentie, en anderzijds de dienstverlening binnen de publieke sfeer houdt, zodat de overheid langs de weg van regulering, toezicht en het organiseren van lerend vermogen haar eigen verantwoordelijkheid voor de dienstverlening kan blijven waarmaken.

Hieronder volgen vier aanbevelingen aan de rijksoverheid voor het faciliteren van zelforganisatie langs de weg van de quasi-markt:

- Het zorgen voor condities aan vraag- en aanbodzijde;
- Het leveren van prikkels tot innovatie en het voorkomen van perverse prikkels;
- Het zorgen voor garanties om ongewenste uitkomsten te voorkomen;
- Het organiseren van zelfreflectie en lerend vermogen.

De aanbevelingen wijzen in een richting die al is aanbevolen in diverse eerdere adviezen.<sup>65</sup> De accenten die de AWT legt, mogen verschillend zijn, maar de globale koers komt overeen. De AWT constateert dat het de overheid, ondanks instemmende reacties op eerdere adviezen, moeilijk valt de aanbevolen koers daadwerkelijk in de praktijk te volgen. Hij meent echter dat deze richting wel gevolgd moet worden, juist ook wanneer het erom gaat innovatie in de publieke sector te bevorderen, en roept de regering op deze richting in te slaan.

De AWT realiseert zich terdege dat men in de publieke sector veel fantastische dingen tot stand brengt. De Nederlandse publieke sector kan zich op veel terreinen meten met de beste in de wereld. Maar er blijven kansen liggen en er gaat het

<sup>64</sup> Zie bijvoorbeeld Borins (2006), Osborne en Brown (2005).

<sup>65</sup> Zie met name de generieke adviezen RMO (2003), WRR (2004), SER (2005), maar ook bijvoorbeeld RVZ (2005a) voor het geval van de gezondheidszorg.

Alleen 'bevrijdende kaders' is niet  
genoeg

nodige mis. Structurele verbeteringen zijn mogelijk. Met de onderstaande aanbevelingen beoogt de AWT innovatie te bevorderen, maar wel zo dat publieke doelstellingen en verantwoordelijkheden niet veronachtzaamd worden. De aanbevelingen moeten dan ook als een samenhangend pakket gezien worden.

Met de eerste aanbeveling schaaft de AWT zich achter eerdere pleidooien van onder andere WRR en SER om professionals in het veld meer ruimte te geven om creatief en innovatief te zijn.<sup>66</sup> Met de andere drie aanbevelingen benadrukt hij dat ruimte bieden en kaders stellen alleen niet voldoende is. De overheid moet daarnaast waarborgen dat er voldoende prikkels zijn die gewenste innovatie stimuleren, en zorgen dat terugkoppelingsmechanismen en leermechanismen in de publieke sector versterkt worden.

Dit advies is eerst en vooral gericht aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken. De minister van BZK draagt een coördinerende verantwoordelijkheid voor dienstverlening in de publieke sector (waarbij deze verantwoordelijkheid momenteel bij de staatssecretaris is belegd). De minister van EZ heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor het innovatiebeleid in het algemeen. Daarnaast aan de gehele rijksoverheid gericht. Over de gehele linie bestaan er immers kansen om de innovativiteit omhoog te brengen. Niettemin heeft elk beleidsterrein zijn eigen karakteristieken die nopen tot een specifieke invulling van de generieke aanbevelingen die hieronder volgen. De ontwikkelingen die we in bijlage 1 schetsen, illustreren de richting die AWT met zijn aanbevelingen voor ogen staat.

De aanbevelingen zijn geadresseerd aan de ministeries. Ze zijn daarom gericht op het kaderstellende, en niet op het uitvoerend niveau. Per onderdeel geven we eerst een korte uiteenzetting van de bedoeling van de aanbeveling. Daarna volgt de generieke aanbeveling, die we uitwerken in een aantal deelaanbevelingen.

## 6.1 Over condities creëren

Waar publieke diensten op een quasi-markt worden aangeboden, dient de overheid het open functioneren van deze quasi-markt te borgen. De overheid moet ervoor zorgen dat burgers tussen echte alternatieven kunnen kiezen. Dat impliceert bijvoorbeeld dat er genoeg aanbieders zijn. Dus mogen toetredingsbarrières tot de markt niet zo hoog zijn dat goede dienstverleners van de markt worden uitgesloten. Soms vraagt dit om het afbreken van wettelijke hindernissen (zoals bijvoorbeeld in het geval van de afdelingen burgerzaken van gemeentes, die sinds kort administratieve diensten mogen verlenen aan niet-ingezetenen). Soms vraagt dit om het openen van mogelijkheden voor particulier initiatief om een alternatief voor publieke dienstverlening te ontwikkelen, en daar subsidie voor te krijgen (vergelijk het voor-

<sup>66</sup> Zie WRR (2004) en SER (2005).

Keuzemogelijkheden waarborgen



## Burgers helpen kiezen

beeld van de Deense kinderopvang). Ook mogen fusies tussen publieke dienstverleners, die vaak onder het mom van schaalvoordelen worden doorgevoerd, niet leiden tot al te grote machtsconcentratie, zoals bijvoorbeeld hier en daar zou kunnen gebeuren bij ziekenhuizen, thuiszorgorganisaties, woningcorporaties en (hoge)scholen. Verder moet gewaarborgd zijn dat publieke voorzieningen voor iedereen onder gelijke voorwaarden toegankelijk zijn. In geval van schaarste moet voorkomen worden dat dienstverleners de voor hen voordeligste gevallen selecteren.

Burgers moeten niet alleen keuzemogelijkheden hebben, maar ook geëquipeerd zijn om goede keuzes te maken. Ze moeten de informatie hebben die nodig is voor een verantwoorde keuze, bijvoorbeeld over de kwaliteit van de dienstverlening. In sommige gevallen hebben mensen hulp nodig om deze informatie te vergaren of te interpreteren. Dan zijn professionele begeleiders nodig die burgers helpen om hun behoeften te onderkennen en te articuleren, en om keuzes te maken uit het scala aan aangeboden diensten. Vooral moet de helpende hand uitgaan naar de zwakkere groepen in de samenleving, die veelal een grote behoefte aan ondersteuning hebben, maar er toch een beperkt beroep op doen. In andere gevallen zijn burgers heel goed in staat om te kiezen en willen ze zelfs bij de ontwikkeling van de dienstverlening betrokken zijn. Door burgers ruimte en verantwoordelijkheid te geven, bijvoorbeeld in gebruikersgroepen of medezeggenschapsorganen, wordt een extra bron van creativiteit en innovativiteit aangesproken.

### Aanbeveling 1: Creëer de goede condities

Zorg dat condities in de publieke sector tot innovatie verleiden. Verleen publieke organisaties autonomie binnen heldere kaders. Bied in regelgeving experimenteer-ruimte. Bevorder competitie tussen publieke dienstverleners onderling waar en in de mate waarin dat mogelijk is, en eventueel ook met private dienstverleners. Besteedt in dat kader specifiek aandacht aan het volgende:

- Zorg voor lage **toetredingsdrempels** voor potentiële aanbieders van diensten (mits hun dienstverlening aan de gestelde minimumvoorwaarden voldoet), ook voor private aanbieders.
- Onderwerp lokale monopolies en machtsconcentraties in de publieke dienstverlening aan eenzelfde type **mededingingstoezicht** als private dienstverleners. Splits publieke dienstverlenende organisaties op waar de nadelen van een gebrek aan concurrentie en diversiteit niet door de voordelen van schaal worden goedge maakt.
- Zorg voor **transparantie** door organisaties te verplichten kwalitatieve en kwantitatieve prestatiegegevens te publiceren (zoals scholen en ziekenhuizen al steeds meer doen).
- Bied burgers die hulp nodig hebben om weloverwogen keuzes te maken **professionele ondersteuning**.
- Geef de burgers die willen kunnen kiezen en die zich bij bepaalde vormen van dienstverlening betrokken voelen de mogelijkheden en middelen om

**mee te sturen** in handen. Denk daarbij niet alleen aan leerrechten en persoonlijke budgetten, maar gebruik daarvoor ook inspraakrechten en innovatieve vormen van medezeggenschap. Stimuleer 'Open Innovatie' in de publieke sector.

Zorgen voor prikkels: ...

## 6.2 Over prikkels geven

Gelegenheid bieden is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor innovatie. Er moeten ook incentives om te innoveren zijn. Die prikkels zijn deels institutioneel bepaald, *afhankelijk* van de verdeling van rechten en bevoegdheden binnen organisaties. Op sommige plaatsen binnen de publieke sector gaan echter van de institutionele arrangementen perverse prikkels uit. Zo ondervinden bijvoorbeeld medisch specialisten die in een ziekenhuis lid van een maatschap zijn vaak weinig *incentives* om op de kosten te letten die door het ziekenhuis worden gemaakt. Innovatie wordt daardoor niet zozeer gedreven door maatschappelijke baten en kosten, als wel door eigen technische en professionele interesses.

... beloon initiatief tot innovatie

Deels zijn prikkels afhankelijk van de regels die men binnen de gestelde institutionele kaders met elkaar afspreekt. Veelal ondervinden medewerkers in publieke instellingen prikkels die erg asymmetrisch zijn, zeker in vergelijking tot die in de private sector. De beloningen voor geslaagde innovaties zijn mager. Daar staan vaak ingrijpende consequenties in geval van falen tegenover. Mislukte innovaties in de publieke sector worden breed uitgemeten in de pers en gebruikt als politieke strijdmiddelen. Ze kunnen schadelijk zijn voor de carrièreontwikkeling van betrokken medewerkers. Om innovatie te bevorderen, moet deze scheefheid enigszins worden rechtgetrokken. Intrinsieke motivatie tot innovatie verdient versterkt te worden met expliciete waardering en externe stimulansen.

Kortom, innoveren binnen de publieke sector moet beter beloond worden. Op het niveau van de organisatie kan gedacht worden aan het voor enige tijd laten terugvloeien in het budget van de innoverende organisatie van een deel van de besparingen die het gevolg zijn van een innovatie. Daarmee kunnen bijvoorbeeld verdere verbeteringen worden gefinancierd. In elk geval moet men niet zonder meer op het budget korten als een innovatie besparingen oplevert. Op het niveau van de medewerkers kan men denken aan vormen van publieke erkenning, bijvoorbeeld via toekenning van prijzen, het bieden van carrièreperspectieven of eventueel een bonus.

### Aanbeveling 2: Geef de juiste prikkels

Zorg dat van de institutionele arrangementen van publieke en semipublieke instellingen prikkels uitgaan die innovatie bevorderen. Zorg dat professionals een sterkere prikkel tot innoveren ervaren:

- Geef professionals die zich inzetten voor innovatie en die 'hun nek uitsteken' meer **steun en rugdekking** vanuit de centrale overheid, vanuit politiek en bestuur, en management. Reduceer daarmee de risico's die ze lopen in geval van falen. Bied medewerkers waar mogelijk experimenteeruimte als perspectiefvolle ideeën botsen met al te rigide regels.
- Stimuleer innovatie onder professionals door de mogelijkheden te verruimen om medewerkers te **belonen** voor bijdragen aan innovatie. Voorzie niet alleen in mogelijkheden om erkenning te geven (prijzen, publiciteit, status), maar schep waar dat kan ook voorzieningen voor financiële beloning.
- Bied organisaties in de publieke sector de mogelijkheid middelen voor investeringen in innovatie te **reserveren**. Geef organisaties die ten gevolge van innovatie productiviteitsverbeteringen en kostenverlagingen realiseren mogelijkheden (een deel van de) bespaarde middelen zelf aan te wenden voor verdere kwaliteitsverbetering en innovatie.

### 6.3 Over garanties bieden

Publieke diensten zijn diensten waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt, ongeacht wie deze diensten daadwerkelijk levert. De overheid is daarmee verantwoordelijk voor kwaliteit, doelmatigheid, burgergerichtheid, *accountability*, en rechtvaardigheid. Deze verantwoordelijkheden waarmaken vergt drie zaken: regulering van het aanbod, toezicht door de overheid op de dienstverlening, en verantwoording door de dienstverlener aan de overheid. Om diverse redenen zijn de eisen die aan regulering, toezicht en verantwoording in de publieke sector worden gesteld vaak zwaar. Sommige publieke diensten zijn er vooral voor hulpbehoevenden, voor zieken en voor zwakkeren in de samenleving, die door aard of omstandigheden minder in staat zijn zelf behoeften te onderkennen of te articuleren, en publieke diensten rationeel te kiezen of kritisch te evalueren. Verder zijn kwaliteit, doelmatigheid, burgergerichtheid, *accountability* en rechtvaardigheid van dienstverlening vaak lastig te meten. Veel diensten krijgen vorm in het proces; van veel diensten is de kwaliteit niet alleen afhankelijk van de dienstverlener, maar ook van externe omstandigheden en van de eigen inspanningen van de cliënt. En tenslotte gaat het om de besteding van publieke middelen. De samenleving heeft recht op verantwoording van deze bestedingen.

... en regie voeren

Effectiviteit, kwaliteit en doelmatigheid van publieke dienstverlening zijn vaak afhankelijk van de samenhang waarin publieke diensten worden aangeboden. Burgers die een beroep doen op publieke diensten, kampen vaak met een complex van problemen (bijvoorbeeld een combinatie van werkloosheid, opleidingsachterstanden, slechte woonomstandigheden, onveiligheid, een zwakke gezondheid, gebrek aan kinderopvang, taalachterstanden, psychische problemen). Een integrale benadering is dan gewenst. Dat vereist een zekere regie. Omdat de overheid

### Meervoudige doch eenvoudige verantwoording

stelselverantwoordelijkheid draagt, moet zij zorgen dat deze regiefunctie ingevuld wordt. De overheid moet zorgen dat er over grenzen van organisatorische kokers heen samengewerkt wordt. Dat vergt organisatorische innovatie.

Druk vanuit toezicht- en verantwoordingsregimes kan echter fnuikend zijn voor innovatie. Teveel toezicht en verantwoordingsdruk vreten niet alleen tijd en energie, maar zijn ook demotiverend en bevorderen risicomijdend gedrag. Toezicht houden en verantwoording afleggen zijn noodzakelijk, maar moeten wel doelgericht zijn, op het juiste tijdstip en op gepaste wijze. Het doel van verantwoording moet bijsturing ter verbetering zijn, niet controle. Het moment van verantwoording moet het moment zijn waarop de ingeslagen weg kan worden overzien, en waarop kan worden bijgestuurd.

In vele adviezen wordt gepleit voor een verschuiving van verticale naar horizontale verantwoording.<sup>67</sup> In de praktijk is echter niet zozeer deze verschuiving waar te nemen, als wel van een toename van de verantwoordingsdruk: meer horizontale verantwoording heeft niet geleid tot minder verticale.<sup>68</sup> Verantwoording over de aard en kwaliteit van de geleverde prestaties naar experts en naar gebruikers kan immers verantwoording over het gebruik van middelen naar de politiek niet vervangen. Dit noopt tot ontwikkeling van nieuwe vormen van verantwoording, eenvoudiger en meer doelgericht.

Het kan daarbij helpen een duidelijker onderscheid te maken tussen wat verticaal, horizontaal en naar gebruikers verantwoord wordt. Verticale verantwoording zou beperkt moeten kunnen blijven tot toetsing op de rechtmatigheid van besteding van publieke middelen. Daarbij kan worden uitgegaan van goede trouw en achteraf via jaarverslagen worden gecontroleerd. Voor horizontale verantwoording kan meer gebruik worden gemaakt van *visitaties (peer review)* om de geleverde prestaties en kwaliteit te evalueren. De resultaten daarvan moeten breed toegankelijk worden gemaakt. Als sluitstuk kan men publieke dienstverleners de verplichting opleggen om zelf hun verantwoording naar gebruikers vorm te geven.

### Aanbeveling 3: Bied voldoende garanties

Waarborg een goede dienstverlening voor de burger en waarborg het efficiënt functioneren van publieke organisaties:

- Formuleer **minimumeisen**, vooral ten aanzien van kwaliteit van de output, toegang en gelijke en behoorlijke behandeling, en zie erop toe dat deze eisen worden nagekomen.

67 Zie bijvoorbeeld RMO (2003) en SER (2005). De SER pleit voor een systeem van meervoudige verantwoording, een evenwichtige set van *checks and balances* waarin verticaal toezicht, interne controle en horizontale verantwoording een plaats hebben. Versterking van interne controle, bijvoorbeeld door bredere invoering van een raad-van-toezichtmodel, en van horizontale verantwoording, bijvoorbeeld door meer van *visitaties* en *benchmarking* gebruik te maken, scheppen de voorwaarden voor een gericht en selectiever verticaal toezicht.

68 Zie De Vries et al. (2006) – zie aldaar ook een voorstel voor een alternatief verantwoordingsregime.

- Zorg voor goede *default options*, zodat burgers die niet willen of kunnen kiezen zich van een adequaat niveau van dienstverlening verzekerd weten.
- Zorg dat er over het aanbod van publieke diensten *regie* gevoerd wordt. Bevorder waar nodig een integrale aanpak. Laat gemeenten hierin een grotere rol spelen en daag hen hiermee uit tot organisatorische innovatie.
- Reduceer de ervaren **verantwoordingsdruk** door verantwoording niet overmatig te protocolleren. Stel heldere kaders voor verantwoording, maar geef daarbinnen ruimte. Vraag niet meer gestandaardiseerde indicatoren dan voor een zinvolle *benchmarking* nodig is.
- Onderzoek de mogelijkheid om de tolerantie voor het mislukken van innovaties op het politieke niveau te vergroten, bijvoorbeeld door de verantwoordelijkheid voor experimenten anders te regelen of elders neer te leggen. Bekijk in dit verband mogelijkheden om de **ministeriële verantwoordelijkheid** voor incidenten nader af te bakenen.

## 6.4 Over leervermogen versterken

Een belangrijke taak voor de rijksoverheid is het organiseren van het leervermogen van publieke instellingen. Leerprocessen en leermechanismen binnen organisaties in de publieke sector zijn vaak slecht ontwikkeld. Gestolde praktijken zijn hardnekkig, vooral binnen professionele organisaties. Dit is een van de oorzaken van de langzame diffusie van innovaties. Leren ten behoeve van innovatie wordt binnen publieke dienstverlenende organisaties in het algemeen niet gestructureerd aangepakt en in de organisatie verankerd (bijvoorbeeld in de vorm van een R&D-afdeling). Zo lijkt bijvoorbeeld de trage invoering van ICT-toepassingen bij de overheid minder het gevolg van tekortschietende technische kennis dan van gebreken in organisatie, sturing, afstemming en het delen van kennis.

Een betere kennisuitwisseling kan op allerlei manieren bevorderd worden. Dat kan allereerst door leren in reguliere werkprocessen in te bouwen, door informatie van buiten te scannen en naar binnen te halen, door de organisatie te *benchmarken*, door te participeren in professionele netwerken. In dit verband biedt *benchmarking* ten opzichte van andere Europese landen veel perspectief. Immers, alle nationale overheden in Europa staan voor vergelijkbare uitdagingen in een complexe wereld waarin globalisering en toegenomen diversiteit een rol spelen. Vooralsnog wordt er weinig systematisch gebruik gemaakt van de ervaringen uit andere landen.

Kennisuitwisseling kan ook bevorderd worden door goed personeelsmanagement, door te zorgen voor een qua achtergrond en expertise divers samengesteld werknemersbestand, door mensen van buiten de publieke sector aan te stellen, door managers op de werkvloer te laten meedraaien (achter de balie, als docent, in contact met patiënten of cliënten), door entrepreneurs te rekruteren, door interne en

Leerprocessen institutionaliseren:

... binnen organisaties en instellingen ...

... en op sectorniveau via  
netwerkorganisaties

externe communicatie te bevorderen. Verder kan men leerprocessen ondersteunen door financiering voor onderzoek ter beschikking te stellen, of door de doorstroming van kennis en ideeën vanuit de afnemers, de maatschappij, de publieke kennisinfrastructuur mee te financieren. Daarbij kan het gaan om projectfinanciering, maar ook om 'smeergeld', relatief kleine startbedragen om burgers en organisaties in staat te stellen zelf zaken op een nieuwe manier op te pakken in een wijk, op een school, in een gemeente.<sup>69</sup>

Tenslotte kunnen netwerk- en platformorganisaties een nuttige rol vervullen. Dit zijn organisaties die als intermediair publieke dienstverleners ondersteunen in innovatieprocessen, of hen als regisseur bijeenbrengen in een open innovatieproces, en die gebruik en verspreiding van kennis bevorderen. Er zijn ervaringen met dit type organisaties opgedaan in diverse sectoren.<sup>70</sup> Daaruit kan geleerd worden onder wat voorwaarden deze organisaties succesvol zijn. Belangrijke succesfactoren zijn: een heldere opdracht, gerichtheid op een specifieke sector of thema, veel sector- of themaspecifieke expertise, goed ingevoerd in relevante (publieke en private) netwerken, verregaande autonomie, een eigen budget, en verantwoording achteraf. Deze organisaties brengen voorlopers bijeen en dagen hen uit om vernieuwingen tot stand te brengen. Het gaat om leren in de praktijk. Ze kunnen verder diffusie van vernieuwingen stimuleren, een brug slaan tussen kennisinstellingen en praktijk, bijdragen aan het institutionaliseren van leerprocessen en kenniscirculatie. Ze kunnen waar relevant de ontwikkeling van platformtechnologieën, modulaire ontwerpen, interfaces en gemeenschappelijke open standaarden bevorderen, en waar nodig in een gezamenlijk proces van Open Innovatie optreden als centrale ontwerpautoriteit. In die rol zijn ze in staat doorzetmacht te mobiliseren om standaarden te zetten en belangrijke ontwikkelingen in gang te zetten.

#### Aanbeveling 4: Versterk het lerend vermogen

Ontwikkel op nationaal niveau betere mechanismen voor kenniscirculatie in publieke sectoren als onderwijs, zorg, jeugdzorg en welzijn:

- Richt sector- of themagerichte netwerk- en platformorganisaties in voor publieke sectoren waarvoor ze nog niet bestaan. Maak daarbij gebruik van de ervaringen met organisaties zoals het InnovatieNetwerk, SEV en InAxis. Zorg ervoor dat deze netwerk- en platformorganisaties van elkaar leren door ze kennis te laten uitwisselen en door arbeidsmobiliteit te bevorderen.
- Besteed bij wetwijzigingen en stelselwijzigingen meer aandacht aan kennisverspreiding. Maak om- en bijscholing van medewerkers op het uitvoerend niveau meer expliciet onderdeel van het implementatietraject.
- Geef informatie aan medewerkers van publieke organisaties over hun prestaties, gerelateerd aan soortgelijke organisaties in binnen- en buitenland, door

69 Een voorbeeld van projectfinanciering is het RAAK-programma. Dit financiert samenwerkingsprojecten om de doorstroming van kennis vanuit hogescholen naar toepassingen in de publieke sector en het MKB gestalte te geven.

70 Hierboven hebben we InAxis, SEV en InnovatieNetwerk als voorbeelden gegeven.

middel van *benchmarking*. Zorg bovendien voor mechanismen en een infrastructuur om 'bij elkaar in de keuken te kijken' en van elkaar te leren.

- Zorg dat alle publieke sectoren op Europese schaal gebenchmarkt worden. Maak helder hoe Nederlandse publieke organisaties presteren in verhouding tot de beste in Europa.
- Geef publieke instellingen innovatievouchers ter financiering van de uitwerking en toetsing van innovatieve ideeën.

Aldus vastgesteld te Den Haag, maart 2008.

J.F. Sistermans, voorzitter

mw. drs. B.J. van den Bergh MKM, secretaris





# b1 Drie ontwikkelingen ter illustratie

In deze bijlage belichten we drie ontwikkelingen die illustreren welke wegen de overheid kan bewandelen om de publieke sector innovatiever te maken. Deze ontwikkelingen laten zien hoe meer gebruikmaken van zelforganisatie innovatie stimuleert. De eerste ontwikkeling betreft het meer ruimte bieden aan gemeenten in het organiseren van voorzieningen, de tweede het bieden van meer ruimte en integrale verantwoordelijkheden aan professionals, en de derde het meer ruimte geven aan burgers om diensten die ze nodig hebben zelf te organiseren.

We willen hieronder geen allesomvattend oordeel geven over al de ontwikkelingen in wetgeving en praktijk die we beschrijven. Het gaat er ons om aan te geven dat de richting van de beschreven ontwikkelingen innovatie in de publieke sector ten goede komt. Deze ontwikkelingen creëren ruimte voor ondernemend gedrag en creativiteit en bieden prikkels tot innovatie. Het hangt van de implementatie van flankerende maatregelen af of ook de noodzakelijke waarborgen voor kwaliteit, toegankelijkheid, burgergerichtheid en *accountability* van publieke dienstverlening geboden worden.

## 1. De horizontalisering van de verzorgingsstaat

De afgelopen jaren is een aantal belangrijke veranderingen doorgevoerd in de vormgeving van de Nederlandse verzorgingsstaat. Mijlpalen waren de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in 2007. In deze wetten zijn elementen terug te vinden van een nieuwe besturingsfilosofie die de laatste tijd steeds meer ingang vindt. Dit besturingsparadigma is gestoeld op de volgende pijlers: heldere beleidskaders, lokale beleidsruimte binnen deze kaders, en horizontale verantwoording.<sup>71</sup> Het biedt ruimte voor zelforganisatie en innovatie op het lokale niveau.

De WWB is een voorziening om burgers zonder inkomen te ondersteunen door hen te helpen bij re-integratie op de arbeidsmarkt en door hen tot dat gelukt is een uitkering te verschaffen. Het accent ligt daarbij op activering en het stimuleren van arbeidsparticipatie: 'werk boven inkomen'. De uitvoering van de wet ligt bij de gemeenten. Zij hebben daarvoor van Rijksweg een budget gekregen in twee delen. Het zogenoemde W-deel is geormerkt voor re-integratieactiviteiten en het I-deel is bestemd voor het bieden van de inkomenswaarborg. Dit I-deel is een vast bedrag. Van de overdracht van dit budget aan gemeenten gaat een sterke prikkel uit om het volume uitkeringsgerechtigden zoveel mogelijk te beperken. Gemeenten die in een bepaald jaar minder cliënten in de bijstand hebben dan op basis van het door

<sup>71</sup> Zie RMO (2002).

het Rijk gebruikte budgettoewijzingsmodel verwacht mocht worden, mogen de overschietende middelen behouden en naar eigen inzicht besteden. Omgekeerd zijn gemeenten die meer uitkeringsgerechtigden hebben dan verwacht, verplicht het ontbrekende budget uit eigen middelen bij te passen. Deze decentralisatie van verantwoordelijkheden naar gemeenten is gepaard gegaan met een verruiming van de beleidsvrijheid en sturingsmogelijkheden op gemeentelijk niveau en een vermindering van de verticale verantwoordingsverplichtingen.

Eind 2007 zijn de ervaringen met deze WWB geëvalueerd.<sup>72</sup> De voornaamste conclusie is dat de WWB bijdraagt aan de reductie van de bijstandslasten. Gemeenten hebben geïnvesteerd in re-integratiemaatregelen, aanvankelijk vooral gericht op de relatief makkelijk te bemiddelen groepen, maar daarna ook op langdurig werklozen, ouderen en laagopgeleiden. Daarmee hebben ze het beroep op uitkeringen gereduceerd. Er is bij gemeenten een cultuurverandering waarneembaar: 'uitvoerende medewerkers zijn meer gericht op re-integratie, werken resultaatgerichter en zijn meer gericht op het voorkomen van misbruik.' Niettemin constateert de evaluatie dat zowel Rijk als gemeenten aan bepaalde aspecten van de nieuwe verhouding nog moeten wennen. De rijksoverheid is geneigd met de ene hand beleidsvrijheid te geven en deze tegelijkertijd met de andere in te perken door dwingende bepalingen aan de wet toe te voegen.<sup>73</sup> Daarnaast is het Rijk niet geheel helder over de toegestane bestedingsmogelijkheden van het W-deel, en over de toekomstige ontwikkeling van dit budget. Tenslotte blijkt het lastig om de verticale verantwoordingsverplichtingen terug te dringen. Vertrouwen moet blijkbaar groeien met de tijd. De gemeenten van hun kant moeten wennen aan hun nieuwe rol. Deze is niet langer beperkt tot die van uitvoerder van landelijke regelingen, maar omvat ook het formuleren van eigen lokaal beleid. Het blijkt in de praktijk dat gemeenteraden deze beleidsformulering veelal overlaten aan managers en professionals binnen uitvoeringsorganisaties, waardoor het gevaar bestaat dat doelmatigheids- en kostenoverwegingen in de beleidsontwikkeling gaan overheersen. Daarnaast blijken veel gemeenten de geboden beleidsvrijheid niet te (durven) nemen. Ze voelen zich bijvoorbeeld beperkt in het aanbieden van scholing of ze bouwen gesubsidieerde arbeid af. Dit kan een kwestie van risicomijdend gedrag zijn, maar ook te maken hebben met onvoldoende helderheid over de gestelde kaders.

De WMO is de wet die samen met de AWBZ de langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning in Nederland regelt. Doelen van het zorgstelsel zijn solidariteit tussen gezonde en zorgbehoevende mensen, zorg en ondersteuning van goede kwaliteit, en een samenhang in voorzieningen voor mensen die zorg nodig hebben in hun directe omgeving. Dit zorgstelsel krijgt met de WMO voor een belangrijk

<sup>72</sup> Zie Bosselaar *et al.* (2007).

<sup>73</sup> Dit is een bekend mechanisme dat de AWT ook in eerdere adviezen heeft gesignaleerd. In advies AWT (2005) beveelt hij bijvoorbeeld de overheid aan om de publieke kennisinstellingen voldoende beleidsruimte te geven en raadt hij de minister van OCW aan: "Zwicht niet voor de verleiding kennisinstellingen met allerlei ad hoc beleid bij te sturen in de besteding van de hun toegewezen middelen [...]."

deel gestalte op gemeentelijk niveau. 'Gemeenten moeten zorgen voor een goed samenhangend stelsel van ondersteuning voor hun inwoners die niet goed in staat zijn in bepaalde situaties zelf of samen met anderen oplossingen te realiseren. Het gaat om zaken als het huishouden op orde houden, sociale ondersteuning bieden, het huis aanpassen, vervoer met een rolstoel, et cetera. [...] Hoe gemeenten voor die ondersteuning zorgen moeten ze zelf bepalen; de ene gemeente doet dat anders dan de andere, maar ze moeten burgers er wel bij betrekken en op een aantal met name genoemde terreinen aan burgers duidelijk maken wat ze te bieden hebben en welke resultaten daarmee bereikt worden.'<sup>74</sup> In de WMO staan negen prestatievelden waarop gemeenten beleid moeten voeren, hoe de financiering daarvan geregeld is, wie bij de totstandkoming van dat beleid betrokken moeten worden en hoe de prestaties zichtbaar moeten worden gemaakt.<sup>75</sup> Binnen deze randvoorwaarden kunnen partijen lokaal, onder regie van de gemeente, zelf invullen hoe zij de wet uitvoeren. De rijksoverheid blijft op afstand, maar is wel verantwoordelijk voor het systeem van de WMO als geheel. Daarmee blijft zij aan te spreken op de maatschappelijke resultaten van de wet.

Net als bij de WWB krijgen gemeenten bij de WMO een grote beleidsvrijheid om aan de wet invulling te geven, afgestemd op lokale behoeften en omstandigheden. Deze grote beleidsvrijheid zal leiden tot verschillen tussen gemeenten. Belangrijk element is in dit verband de verantwoording die gemeenten moeten afleggen. Gemeenten moeten behaalde resultaten zichtbaar maken aan burgers. 'Duidelijk moet zijn wat de gemeente 'presteert', ook in vergelijking met andere gemeenten. Helpen buurgemeenten mensen met beperkingen beter, dan is dat een reden om het eigen gemeentebestuur aan te sporen het op zijn beurt beter te doen dan de buurgemeenten.'<sup>76</sup> Beleidsvrijheid leidt tot diversiteit. Transparantie en verantwoording naar lokale belanghebbenden stimuleert diffusie van *best practices* omdat gemeenten die minder presteren door hun burgers op hun inspanningen en resultaten zullen worden aangesproken.

Zowel de WWB als de WMO leggen verantwoordelijkheid bij de gemeenten, niet alleen voor beleidsuitvoering maar ook voor de formulering daarvan. Dit gebeurt allereerst omdat gemeenten het dichtst bij de burger staan en het best kunnen inschatten wat nodig is om aan lokale behoeften tegemoet te komen. Het mobiliseert professionals op het lokale uitvoeringsniveau en daagt hen uit toegesneden oplossingen voor lokale problemen te bedenken. Het opent daarmee de weg naar innovatie. Daarnaast introduceert het nieuwe stelsel een vorm van concurrentie tus-

---

74 Ministerie van VWS (2004).

75 De negen velden zijn: sociale samenhang en leefbaarheid; ondersteuning van jeugdigen en ouders met problemen; informatie en advies; ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers; ondersteuning van het functioneren van mensen met een beperking of chronisch psychisch probleem; voorzieningen voor deze mensen; bieden van maatschappelijke opvang; geestelijke gezondheidszorg; verslavingsbeleid.

76 Ministerie van VWS (2004).

sen gemeenten. Wanneer inspanningen en resultaten transparant zijn, vormt het succes van de ene gemeente een stimulans om het beter te doen voor de andere.

De lijn die gevolgd is bij de ontwikkeling van de WWB en de WMO contrasteert met de lijn die gekozen is in het wetgevingstraject dat heeft geresulteerd in de Wet Inburgering, ingevoerd in 2007. Nederland telt ongeveer een kwart miljoen inburgeringsplichtige vreemdelingen. Dit zijn mensen van wie de cognitieve en praktische vaardigheden om in onze maatschappij te participeren meestal tekort schieten.<sup>77</sup> Zij zijn verplicht een inburgeringsexamen af te leggen en kunnen daartoe ter voorbereiding (taal)cursussen volgen.

Het kabinet schrijft over het Nederlandse inburgeringsbeleid van de afgelopen jaren: 'Inmiddels is duidelijk geworden dat de inburgering zoals die nu is onvoldoende oplevert. Een groot deel van de oudkomers is nog niet bereikt en het rendement van de inburgeringstrajecten schiet tekort. De vorderingen van de deelnemers in taalvaardigheid in het Nederlands zijn te gering. Een meerderheid van hen haalt niet het niveau dat nodig is voor sociale zelfredzaamheid en algemene maatschappelijke participatie. Maar bovenal hebben de cursussen en trajecten onvoldoende effect op de participatie van de deelnemers. De afgelopen jaren zijn jaarlijks gemiddeld 35.000 mensen met een inburgeringstraject gestart. Ongeveer de helft van hen heeft onvoldoende niveau behaald om te participeren in de samenleving.'<sup>78</sup>

De invoering van de nieuwe Wet Inburgering op 1 januari 2007 heeft de situatie er eerder slechter dan beter op gemaakt. Met de nieuwe wet is er marktwerking in het aanbod van inburgeringscursussen geïntroduceerd. Dus kunnen private partijen nu cursussen aanbieden. De verantwoordelijkheid voor het inburgeringsproces is neergelegd bij de nieuwkomer zelf. Aan nieuwkomers worden verplichtingen opgelegd en eisen gesteld, met name het halen van een inburgeringsexamen, en er wordt van hen verwacht dat zij hun inburgering zelf organiseren en deels zelf betalen. De overheid brengt een eigen bijdrage in de kosten in rekening, en betaalt daarvan een kleiner deel terug naarmate het halen van het examen langer op zich laat wachten. Hulp bij inburgering wordt daarmee niet gezien als maatschappelijke ondersteuning door de overheid aan burgers. Er is dan ook geen regierol voor de gemeente voorzien, zoals bij de WMO het geval is. Ook zijn er geen 'prestatievelen' voor gemeenten gedefinieerd, is er geen toezicht op de kwaliteit van het aanbod van inburgeringscursussen, is er een weinig transparante markt (er bestaat wel een 'keurmerk inburgeren' voor aanbieders van cursussen), en wordt inburgering niet aangepakt in samenhang met andere problemen waar nieuwkomers mee kampen (werkloosheid, slechte woonomstandigheden, sociale isolatie, opleidingsachterstanden, gezondheidsproblemen, opvoedingsproblemen, en dergelijke).

77 Ministerie van VROM, Wonen, Wijken en Integratie (2007a).

78 Ministerie van VROM, Wonen, Wijken en Integratie (2007b).

Inmiddels is gebleken dat de nieuwe wet geleid heeft tot grote uitvoeringsproblemen. Het financiële risico doet veel nieuwkomers besluiten het inburgeringstraject voor zich uit te schuiven. Het aantal aanmeldingen voor inburgeringscursussen is vorig jaar dramatisch teruggelopen. Hierdoor, en door het loslaten van de centrale inkoop van cursussen door gemeenten bij ROC's, is het aantal aanmeldingen bij ROC's tot een fractie teruggelopen. ROC's hebben daardoor versneld capaciteit moeten afbouwen en grote verliezen moeten nemen.

Het vastlopen van het inburgeringsstelsel heeft de rijksoverheid vervolgens genoopt het initiatief te nemen tot een inhaalslag: het Deltaplan Inburgering. Dit plan beoogt de in het slop geraakte inburgering van nieuwkomers een nieuwe impuls te geven door kwaliteitsverbeteringen in het stelsel aan te brengen (meer maatwerk door meer differentiatie in cursussen naar leervermogen en meer inspelen op persoonlijke omstandigheden van cursisten; het verbinden van inburgering en participatie, bijvoorbeeld via werk of vrijwilligerswerk; verbetering van competenties van de uitvoerders van inburgeringsprogramma's), en door vereenvoudiging van de regelgeving.

Terwijl het door Den Haag in het leven geroepen inburgeringsstelsel vastliep, heeft her en der in het land het lokale initiatief de regie overgenomen. Gemeenten zijn gaan experimenteren met verschillende cursusvormen en vormen van begeleiding. Plaatselijke maatschappelijke organisaties hebben zich het lot van bepaalde groepen allochtonen aangetrokken. Zelforganisatie pakt op wat de overheid laat liggen en levert een meer op de vraag toegesneden aanbod. Het leidt tot een breed palet aan experimenten en leerervaringen. Hierop bouwt de minister voort met haar Deltaplan. Ze biedt gemeenten grotere vrijheden in het aanbieden van inburgeringstrajecten. Ze zet middelen in voor diverse innovatietrajecten en experimenten, onder andere om te komen tot een betere samenwerking in de participatieketen, geïntegreerde inzet van middelen voor re-integratie, volwasseneneducatie en inburgering, en de inzet van een persoonsvolgend budget.

Uit de ervaringen met de WWB, de WMO en de Wet Inburgering zijn een paar lessen te trekken:

- Kaderstelling door de rijksoverheid en het bieden van beleidsruimte aan lokale overheden kan prima werken: het stimuleert diversiteit en bevordert innovatie op lokaal niveau.
- Daarvoor moet wel aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. Gemeenten moeten hun inspanningen en resultaten inzichtelijk maken en verantwoording afleggen over het gevoerde beleid naar hun burgers. Burgers (gemeenteraden) moeten lokale bestuurders aanspreken op behaalde resultaten.
- De lokale overheid moet in de maatschappelijke dienstverlening de regierol op zich nemen. Hij moet zorgen dat de (quasi)markt transparant is, dat bur-

gers waar nodig geholpen worden om keuzes te maken, dat de kwaliteit die publieke en private dienstverleners bieden inzichtelijk is, en dat verschillende dienstverleners samenwerken om tot een samenhangende dienstverlening aan de burger te komen. Dat laatste moet vooral een antwoord te bieden op het complex aan problemen en behoeften waar mensen die een beroep op de overheid doen vaak mee kampen.

## 2. Innovatie in 'hyperprofessionele' organisaties

Binnen de publieke sector zijn diverse organisaties actief die niet alleen drijven op professionals (dat zijn er vele), maar die zelfs in hun organisatiestructuur gedomineerd worden door deze professionals. Drie voorbeelden van dit type 'hyperprofessionele' organisaties zijn universiteiten, ziekenhuizen en rechtbanken. In elk van deze organisaties hebben 'hyperprofessionals' een centrale positie in het werk en een doorslaggevende invloed op de gang van zaken binnen de organisatie, ofschoon ze niet de bestuurders van de organisatie zijn. Bij universiteiten zijn dit de hoogleraren, bij ziekenhuizen de medisch specialisten en bij rechtbanken de rechters. Hoogleraren sturen onderwijs en onderzoek, medisch specialisten behandelen patiënten en rechters spreken oordelen uit. Alle andere activiteiten binnen universiteiten, ziekenhuizen en rechtbanken zijn dienstbaar aan de lijnen die deze hyperprofessionals uitzetten.

Een opvallend verschijnsel is dat deze hyperprofessionele organisaties, ondanks het feit dat hun functioneren gedreven wordt door breed- en hoogontwikkelde specialisten, lang bastions van conservatisme zijn geweest. Universiteiten, ziekenhuizen en rechtbanken waren ivoren torens en tempels waarin koningen elk over hun eigen koninkrijkje regeerden. Dit kwam innovatie niet ten goede.

Kenmerkend voor hyperprofessionele organisaties is de spanning tussen het bestuur van de organisatie en deze hyperprofessionals. Binnen universiteiten is het college van bestuur verantwoordelijk voor het organisatorisch en financieel reilen en zeilen van de instelling, maar hebben decanen en hoogleraren een relatief onafhankelijke, in de wet verankerde positie. Binnen ziekenhuizen werken medisch specialisten vaak niet in loondienst, maar hebben ze de positie van een zelfstandig ondernemer die lid is van een maatschap en gebruik maakt van de ondersteunende diensten van het ziekenhuis. Binnen rechtbanken zijn rechters strikt onafhankelijk in het formuleren van hun gerechtelijke oordelen.

Deze spanning tussen de georganiseerde belangen van hyperprofessionals en het organisatiebelang kan innovatie in de weg zitten, vooral innovatie op het organisatorische, logistieke of ondersteunende vlak. De meeste hyperprofessionals worden eerst en vooral gedreven door interesse voor het vak. Ze richten zich op de zaken die tellen in hun beroepsuitoefening: publiceren in wetenschappelijke tijdschriften, goede zorg leveren aan patiënten, goed beargumenteerde vonnissen uitspreken.

Minder krachtig zijn de prikkels om de ontwikkeling en de doelmatigheid van de organisatie als geheel in de gaten te houden. De verdeling van verantwoordelijkheden en de financieringssystematiek geven daar meestal ook geen aanleiding toe. Vaak bestaan er allerlei schotten tussen budgetstromen die samenwerking frustreren.

### Innovatie in de zorg kan beter

De verspreiding van bewezen verbeteringen in de zorg gaat langzamer dan algemeen wenselijk en mogelijk wordt geacht. De ontwikkeling van nieuwe technieken en behandelmethoden gaat goed, maar de verspreiding is vaak moeizaam. Dit leidt vaak tot onnodig hoge kosten of mindere zorgkwaliteit. Hiervoor zijn diverse oorzaken te noemen, zoals:<sup>79</sup>

- **Perverse prikkels.** De invoering van bewezen verbeteringen heeft vaak negatieve consequenties voor het budget. De baten van verbeteringen komen vaak terecht bij anderen dan die de kosten van de investering dragen.
- **Gescheiden financieringsstromen.** De schotten tussen de financiering van care en cure, en tussen huisartsenzorg en specialistische zorg frustreren keteninnovatie.
- **Beperkte concurrentiedruk.** Patiënten kiezen vaak niet actief omdat ze een flinke kennis- en informatieachterstand ten opzichte van de medisch specialisten hebben en zorginstellingen maar moeilijk met elkaar kunnen vergelijken. De arts is tegelijkertijd adviseur van de patiënt, en als uitvoerder van de behandeling belanghebbende. De mogelijkheden van zorgverzekeraars om hun klantenrol waar te maken, zijn nog beperkt.

Ook lijken de verbeteringsinspanningen vaak niet gericht te worden op die problemen waar tegen de laagste kosten de meeste (financiële en gezondheids)winst kan worden geboekt. Innovaties op het terrein van patiëntenlogistiek komen moeizaam van de grond, ondanks belangrijke potentiële besparingen en ondanks voordelen voor de patiënt.<sup>80</sup> De organisatie van zorgketens is gebrekkig. Naar schatting overlijden jaarlijks tussen 1.500 en 6.000 mensen in Nederland als gevolg van medische fouten. De meest genoemde oorzaken van medisch falen in ziekenhuizen zijn: medicatiefouten, communicatie- en overdrachtsfouten, decubitus (doorliggen), valincidenten en postoperatieve wondinfecties.<sup>81</sup> Het oplossen van deze problemen vraagt niet om technische hoogstandjes, maar om adoptie van innovaties in communicatie, organisatie en samenwerking.

79 Zie RVZ (2005a, 2005b), Ministerie van EZ (2005) en CPB (2004); zie de 'Sneller Beter-rapportages' KPN (2006), Shell Nederland (2004) en TPG (2004); zie Stuurgroep Toekomstig Bestuur en Topmanagement Ziekenhuizen (2005).

80 Zie TPG (2004).

81 Zie Shell Nederland (2004). Er zijn schattingen dat van de uitgaven in de gezondheidszorg zo'n 25 tot 50% opgaat aan het herstellen van fouten. Van het medisch handelen is 20 tot 30% iatrogeen (het directe gevolg van eerder medisch ingrijpen – voorbeelden: het overbrengen van besmettelijke ziekten door bloedtransfusies, doorligwonden en ziekenhuisinfecties (MRSA), maar ook het doorsturen van mensen met vage klachten naar steeds weer een andere specialist).

De resultaten van een aantal recente experimenten, gericht op efficiëntieverhoging in de curatieve zorg, zijn door het SCP op een rij gezet.<sup>82</sup> Hierbij ging het om betere planning van polikliniekafspraken, dagbehandelingen of operaties, en om verkorting van de verblijfsduur in het ziekenhuis door betere voorbereiding op de operatie of door veranderingen in opname en ontslagbeleid. 'De resultaten bleken doorgaans spectaculair: de productiviteit steeg met tientallen procenten en vaak was er ook sprake van kwaliteitsverbetering. Op basis van deze initiatieven is geschat dat de productiviteit in ziekenhuizen met 25% omhoog zou kunnen.'

Het hierboven geschetste beeld van hyperprofessionele organisaties is de laatste tijd wel aan het schuiven. Op diverse plaatsen worden de laatste jaren zaken opgepakt die lange tijd niet aan de orde waren. Binnen de rechtspraak heeft het gebruik van ICT een vlucht genomen en is er sprake van vernieuwing van werkprocessen. Waar dit voor kort nauwelijks thema was, is er nu aandacht voor efficiëntie, doorlooptijd, transparantie, kwaliteitszorg en burgergerichtheid, ook bij rechters zelf.<sup>83</sup> Er is een hele omslag in de samenwerking met ketenpartners (advocatuur, openbaar ministerie, gerechtsdeurwaarders, en dergelijke). In ziekenhuizen nemen specialisten steeds vaker verantwoordelijkheid voor het hele behandelingstraject van de patiënt, in plaats van zich te beperken tot hun eigen specialisme. Daarmee verloopt de samenwerking met besturen van ziekenhuizen beter. Men pakt projecten rond veiligheid en patiëntenlogistiek op. Binnen universiteiten zoekt men meer samenwerking over disciplinaire grenzen heen, zowel in onderwijs als in onderzoek.

Aan die veranderingen liggen diverse factoren ten grondslag, waaronder politieke en maatschappelijke druk. Die wordt bijvoorbeeld uitgeoefend via de publicatie van evaluatierapporten.<sup>84</sup> Belangrijk zijn ook veranderingen in de financieringssystematiek, bijvoorbeeld de invoering van het nieuwe zorgstelsel, en grotere transparantie doordat meer informatie op internet beschikbaar is. Daarbij is echter ook van invloed dat de verhoudingen tussen bestuurders en hyperprofessionals binnen dit type organisaties aan het veranderen zijn. Binnen de rechterlijke macht is bijvoorbeeld de oprichting van de Raad voor de Rechtspraak een belangrijke factor geweest. Daarmee is de verantwoordelijkheid voor organisatie, beheer en budget van rechtbanken verschoven van het ministerie van Justitie in de richting van de rechterlijke macht zelf. Er is meer verantwoordelijkheid voor de integrale prestaties van een rechtbank komen te liggen bij de president van de rechterbank.

Iets soortgelijks is het geval binnen ziekenhuizen. De invoering van het nieuwe zorgstelsel wakkert de concurrentie tussen ziekenhuizen aan en heeft ziekenhuisbe-

<sup>82</sup> Hieraan wordt gerefereerd in CPB (2004).

<sup>83</sup> Zie Commissie Deetman (2006), Rechtspraak is kwaliteit; zie HEC (2006), ICT-beleid voor de rechtspraak.

<sup>84</sup> De publicatie van adviezen in het kader van Sneller Beter en het rapport van de Commissie Deetman hebben in de praktijk effect gehad.



sturen een dikkere vinger in de pap gegeven in het maken van afspraken met zorgverzekeraars. Het heeft ziekenhuisbesturen en maatschappen van specialisten in elkaars armen gejaagd. Een nieuwe manier van organiseren, ontwikkeld in het OLVG in Amsterdam, vindt steeds meer navolging. Kern van dit organisatiemodel is output-sturing en integrale verantwoordelijkheid op alle niveaus in de organisatie. Hiermee wordt de medisch specialist geïntegreerd in het ziekenhuisbedrijf. 'Rond de medisch specialismen zijn resultaatverantwoordelijke business units gevormd. Iedere unit heeft een medisch specialist als unitvoorzitter die wordt bijgestaan door een bedrijfsleider. De units organiseren het werk naar eigen inzicht, binnen de door de Raad van Bestuur gestelde kaders. Zo is een eenduidige besturingslijn ontstaan; de medisch specialist staat aan het roer en er is duidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is.'<sup>85</sup> Om de *business units* in staat te stellen hun integrale verantwoordelijkheid voor de zorg waar te maken, zijn de ziekenhuisfinanciën ontvlochten waardoor er per businessunit scherp inzicht is verkregen in de geldstromen, de reële kostprijzen van de activiteiten en de sturingsmogelijkheden.

Universiteiten hanteren al langer een organisatiemodel waarbij faculteiten of leerstoelengroepen werken als resultaatverantwoordelijke eenheden met een eigen budget. Dit, in combinatie met toegenomen concurrentie om studenten en om onderzoeksmiddelen, leidt tot profilering, maar ook tot samenwerking.<sup>86</sup>

Uit de veranderingen in hyperprofessionele organisaties is een paar lessen te trekken:

- Het is belangrijk voor innovatie dat hyperprofessionals mede verantwoordelijkheid dragen voor het wedervaren van de organisatie als geheel. Daartoe moeten ze werkelijk maatschappelijke ondernemers binnen hun ziekenhuis of universiteit kunnen zijn, met alle verantwoordelijkheden voor inkomsten en uitgaven, en alle financiële risico's van dien.<sup>87</sup> Dat laatste richt hun blik op een breder spectrum van belangen en doet een groter beroep op hun zelforganiserend vermogen.
- Externe druk, veranderingen in het bekostigingsstelsel en meer concurrentie helpen om de gewenste organisatieveranderingen van de grond te krijgen.

### 3. Meer persoonsgebonden budgetten (PGB's)

Mensen die zorg, hulp of begeleiding nodig hebben om zelfstandig te (blijven) wonen en leven, kunnen gebruik maken van een persoonsgebonden budget (PGB). Dat kunnen volwassenen of kinderen met een lichamelijke handicap of een chronische ziekte zijn, verstandelijk gehandicapten, ouderen en mensen met ernstige psy-

85 Onze Lieve Vrouwe Gasthuis (2004).

86 De AWT bereidt momenteel een advies voor over governance van universiteiten. We zullen hier niet verder op dit advies vooruitlopen.

87 Voor wat betreft de medische sector, zie bijvoorbeeld de gedachten over dit thema van Jan Willem Brinkman, oud-generaal en interim-manager in ziekenhuizen, die in Brinkman (2006) pleit voor centrale regie, maar met een zo groot mogelijke zelfstandigheid voor de uitvoerenden. Dat impliceert in zijn ogen dat een specialist bijvoorbeeld ook het zorgproces om de behandeling van patiënten heen zouden moeten organiseren.

chische problemen. Het PGB voor zorg en begeleiding wordt betaald via de AWBZ, het PGB voor hulp bij het huishouden, rolstoelen, individuele vervoersvoorzieningen en woningaanpassingen vanuit de gemeente, via de WMO.

Een PGB wordt toegekend op basis van een indicatiestelling door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) of het Bureau Jeugdzorg. De omvang van het PGB wordt bepaald aan de hand van de zorgindicatie en de gangbare tarieven. Voor sommige vormen van zorg geldt een eigen bijdrage. In hoeverre budgethouders verantwoording moeten afleggen over hun bestedingen, verschilt per geval. Budgethouders mogen zelf bepalen wie ze inhuren voor zorg: instellingen of particuliere bureaus, zelfstandige zorgverleners, vrienden, bekenden of familieleden.

Het gebruik van PGB's is een veelbelovende ontwikkeling die burgers een reeks van voordelen biedt. Het stelt hen in staat zelf de regie over hun eigen leven te voeren en daagt hen uit innovatief te zijn. In het Verenigd Koninkrijk worden PGB's vooralsnog gebruikt op kleine schaal. Demos heeft onderzoek gedaan naar de resultaten van *pilots* en signaleert dat de introductie van PGB's een transformatie met vijf aspecten teweegbrengt.<sup>88</sup>

- Het verandert passieve ontvangers van diensten in actieve burgers die zelf verantwoordelijkheid nemen voor de zorg die ze krijgen. Mensen voelen zich minder geïsoleerd, gedeprimeerd en afhankelijk, en hebben meer energie, optimisme en vertrouwen.
- Het verandert de relatie die burgers met zorgverleners hebben. In het traditionele model bepaalt een professional wat nodig is, regelt de voorziening en beoordeelt de kwaliteit. Tegenover burgers met een PGB nemen professionals meer de rol aan van adviseurs en bemiddelaars die mensen helpen goede keuzes te maken.
- PGB-houders brengen nieuwe kennis en informatie in het proces en verbeteren daarmee de dienstverlening. Geen twee gevallen zijn hetzelfde. PGB's bieden ruimte voor diversiteit in voorkeuren en in oplossingen.
- Het brengt een aanpassingsproces op gang waarbij het aanbod aan dienstverlening zich meer richt op de vraag. Dit leidt tot een verschuiving van tamelijk rigide en gecentraliseerde diensten, die vaak als pakket worden aangeboden (bijvoorbeeld in een zorgcentrum of een dagverblijf), naar flexibele, decentrale voorzieningen, vaak aan huis of in de eigen omgeving.
- De macht verschuift van de dienstverlener naar de gebruiker. Deze gebruiker bepaalt waartoe hij zorg inkoop en hoe hij de kwaliteit beoordeelt. Hij is eindverantwoordelijk voor zijn gebruik van het budget.

In het algemeen stellen gebruikers van PGB's deze aspecten erg op prijs. Veel mensen geven aan dat het de kwaliteit van hun leven verbetert, dat ze het prettig vinden hun leven meer in eigen hand te hebben, dat ze meer tijd kunnen doorbrengen

<sup>88</sup> Leadbeater, Bartlett en Gallagher (2008).

in hun eigen omgeving en met hun familie, en dat ze hun sociale leven beter kunnen organiseren. PGB's bieden daarnaast ook veel voordelen voor gemeenten en belastingbetalers. De kosten zijn lager en de resultaten zijn beter.

Het gebruik van PGB's plaatst aanbieders van diensten in een andere positie. Zij moeten inspelen op een koopkrachtige vraag door aandacht te besteden aan marketing en innovatie. Uit het onderzoek van Demos komt naar voren dat veel zorg-professionals deze verandering waarderen. Zij voelen zich minder de poortwachters in het zorgsysteem en zijn meer uitgedaagd om samen met zorgvragers creatieve oplossingen te bedenken die op individuele behoeften zijn toegesneden. Demos rapporteert verder dat de ervaringen leren dat er bij het gebruik van PGB's fraude nauwelijks voorkomt, geen sprake is van grote kostenstijgingen of van toename van ongelijkheid, of van gevallen waar mensen tussen wal en schip vallen.

### **PGB's financieren innovaties in de zorg**

Sinds de invoering van het PGB zijn er steeds meer particuliere zorginstellingen en zelfstandige hulpverleners op de markt gekomen. In veel gevallen gaat het om kleinschalige initiatieven, mensen die thuiszorg- en GGZ-instellingen de rug hebben toegekeerd en voor zichzelf zijn begonnen. Vaak zijn dat verpleegkundigen en maatschappelijk werkers die genoeg hebben van protocollen en bureaucratie, maar wel hart hebben voor hun vak. Er zijn ook grotere, meer in het oog springende initiatieven ontwikkeld. Bekend zijn de Thomashuizen. Dat zijn kleinschalige woonvoorziening voor zes tot acht mensen, onder leiding van meestal twee zorgondernemers, vaak een echtpaar met een achtergrond in de zorg. De opzet is commercieel, maar met liefde en zorg voor de klant: 'Binnen elk Thomashuis wordt bewust over klant gesproken. De betalende klant bepaalt immers of de aangeboden dienst past bij de vraag. Om succesvol te zijn, moet de zorgondernemer ervoor zorgen dat zijn klanten tevreden zijn. Hierdoor ontstaat een gelijkwaardigheid in de relatie tussen klant en ondernemer.'<sup>89</sup> Klanten financieren hun verblijf in een Thomashuis veelal met hun PGB en hun uitkering. De formule is zeer succesvol: het eerste Thomashuis werd geopend in 2003, nu zijn er 48 en in 2010 moet het honderdste huis zijn deuren openen.

Vooralsnog worden PGB's in Nederland vooral ingezet in de zorg, en dan vooral voor de zorg in de eigen omgeving. Daarnaast worden ze gebruikt voor re-integratie op de arbeidsmarkt. Ze zouden ook op andere terreinen perspectief kunnen bieden op dienstverlening die meer op de persoonlijke behoeften is toegesneden, bijvoorbeeld in de reclassering, de maatschappelijke re-integratie van (ex)verslaafden, het onderwijs voor mensen buiten de reguliere scholingstrajecten, de inburgering van nieuwkomers en oudkomers.

<sup>89</sup> Zie [www.thomashuizen.nl](http://www.thomashuizen.nl)

Uit de ervaringen met persoonsgebonden budgetten kunnen we de volgende lessen trekken:

- Een PGB geeft mensen de regie over hun leven in handen. Dat doet een beroep op creativiteit en bevordert innovatie in dienstverlening. PGB's geven zelforganisatie ruim baan.
- Om PGB's te laten functioneren, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Er moet een goed systeem van indicatiestelling zijn, budgethouders moeten een bestedingsplan opstellen en moeten daarvoor kunnen terugvalen op professioneel advies, en budgethouders moeten vrijheid hebben in de besteding van hun budget, mits dit bijdraagt aan het bereiken van het gestelde doel. Administratieve lasten en verantwoordingseisen moeten in een redelijke verhouding tot de omvang van de budgetten staan.

# b2 Adviesvraag

## Innovatie in (semi)publieke sectoren<sup>90</sup>

### Context

Dit onderwerp is in 2004 op het werkprogramma gezet en loopt door in 2005. De oorspronkelijke tekst van de adviesaanvraag luidt:

‘Innovatie en kennis kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van maatschappelijke knelpunten, zoals in het milieu, de zorg, de mobiliteit en op het gebied van veiligheid. De verantwoordelijkheid voor het oplossen van deze knelpunten en het benutten van innovatie als middel daarvoor, ligt bij de betreffende vakdepartementen. Deze departementen voeren dan ook vaak een eigen innovatiebeleid specifiek gericht op hun domein of werkveld. De vraagstukken die spelen, verschillen per werkveld. Adviesaanvragen moeten dan ook per domein worden bepaald en vastgesteld. Het initiatief en de verantwoordelijkheid daarvoor liggen bij het betreffende vakdepartement.

Algemene vragen echter zijn: Hoe kunnen we innovatie en kennis als het gaat om de prioritaire maatschappelijke thema's uit het Hoofdlijnenakkoord beter benutten? Welke kennis hebben we nodig? En hoe kunnen we de aanwezige kennis beter benutten?’

De overheid neemt als publieke dienstverlener een aantal taken voor haar rekening: politiediensten, rechtspraak, defensie, onderwijs, infrastructuur, waterhuishouding. Daarnaast is ze in een aantal sectoren van de economie de dominante speler of opdrachtgever: utiliteitsbouw, weg- en waterbouw, gezondheidszorg, nutsbedrijven, openbaar vervoer. Publieke diensten en door de overheid gedomineerde sectoren lijken niet voorop te lopen op het punt van innovatie.

### Adviesvraag

Hoe kan innovatie van de dienstverlening in het (semi-)publieke domein geoptimaliseerd en zo nodig gestimuleerd worden?

- Welke institutionele veranderingen zijn hiervoor nodig (denk bijvoorbeeld aan participatieve beleidsvorming, regulering, financiële prikkels, afrekeningsmechanismen (*accountability*), subsidiariteit, uitbesteding, verzelfstandiging)?
- Hoe kan de overheid de baten voor de publieke dienstverlening van publiek gefinancierd onderzoek verhogen?

<sup>90</sup> Zoals opgenomen in het AWT-werkprogramma van 2005.

- Wat kan in dit verband geleerd worden van ervaringen met innovatiebeleid gericht op het private bedrijfsleven?

### **Kennisvragen**

Ter beantwoording van deze vragen is inzicht vereist in de vraag of het inderdaad zo is dat organisaties binnen overheid en (semi-)publieke sector minder dynamisch en minder innovatief zijn dan organisaties uit de private sector. Als dit zo is, welke (institutionele) factoren verklaren dan het lage niveau van innovatieve activiteit en de trage diffusie van nieuwe technologie in door de publieke sector gedomineerde delen van de economie?

[...]

### **Aard van het advies**

Dit advies beoogt voorstellen voor kaders te ontwikkelen om innovativiteit in (semi)publieke sectoren te bevorderen. Het tracht lessen te trekken uit ervaringen met het gebruikelijke op de private sector gerichte innovatiebeleid ten behoeve van de (semi)publieke sector.

# b3 Geraadpleegde literatuur

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (februari 2004), *Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland*, Den Haag.
- Adviesraad voor het wetenschaps- en Technologiebeleid (2005), *Tijd voor een opKIQer! – Méér investeren in onderwijs en onderzoek*, Den Haag.
- Adviesraad voor het wetenschaps- en Technologiebeleid (2006), *Opening van Zaken – Beleid voor Open innovatie*, Den Haag.
- Arnbak, J.C., De Bruijn, J.A., De Bruijne, M.L.C., Lemstra, W. en Ubacht, J. (mei 2007), *Het effect van paradigmaverschuivingen, bijdrage aan reeks 'Reflecties op elektronische communicatie'*, Ministerie van Economische Zaken.
- Bartholomeou, P., Bastow, S., Dunleavy, P., Margetts, H., Pearce, O. en Tinkler, J. (juli 2006), *Report on Seven Focus Groups conducted for the Achieving innovation in central government organisations report*, London School of Economics Public Policy Group.
- Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp.
- Bentley, T en Wilsdon, J. (eds.), (2003), *The Adaptive State – Strategies for personalising the public realm*, Demos, [www.demos.co.uk](http://www.demos.co.uk).
- Binnenlands Bestuur (30 november 2007), *Special over Inburgering*.
- Borins, S. (2006), *The Challenge of Innovating in Government, second edition*, IBM Center for the Business of Government.
- Bosselaar, H., Bannink, D., Van Deursen, C., Trommel, W. (december 2007), *Werkt de WWB? – Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*, Meccano Kennis voor Beleid.
- Brinkman, J.W. (2006), *Dynamiek en onzekerheid als kans – Onderzoek naar de toepasbaarheid van (delen van) het moderne militaire besturingsmodel in het Nederlandse ziekenhuisstelsel*, dissertatie, Universiteit van Tilburg.
- Centraal Planbureau (2001), *Yardstick Competition: theory, design and practice*, Den Haag.
- Centraal Planbureau (januari 2004), *Centrale doelen, decentrale uitvoering – Over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, Den Haag.
- Center for Public Innovation (2007), *Wil de burger wel kiezen*, verslag van het jaarcongres 2007.
- Commissie Cultuurprofijs (2008), *Meer draagvlak voor cultuur*, Advies aan de minister van OCW.
- Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman)(2006), *Rechtspraak is kwaliteit*, Den Haag.

- Coonen, H.W.A.M. (2005), *De leraar in de kennissamenleving – Beschouwing over een nieuwe professionele identiteit van de leraar, de innovatie van de lerarenopleiding en het management van de onderwijsvernieuwing*, oratie.
- De Rochemont, M. en Van der Vrande, V. (2006), 'Open innovatie', via: <http://www.openinnovatie.nl/openinnovatie.php>.
- De Vries, J., Raap, L., Brink, A., Crone, F., Linthorst, M., Meurs, P., Tichelaar, J., Trappenburg, M., Yesilkagit, K. (mei 2006), *Om de kwaliteit van de publieke dienstverlening en publieke sector*, Rapport van de commissie publieke dienstverlening, Partij van de Arbeid.
- Dijsselbloem, J. en Kalsbeek, E. (augustus 2005), *Tussen regels en realiteit, Project 'Kwaliteit van de publieke dienstverlening'*, Partij van de Arbeid.
- European Commission (2004), *European competitiveness report 2004 – competitiveness and benchmarking*.
- FNV (maart 2007), *Marktwerking? Time-out!*
- Frissen, V., (mei 2007), *ICT en maatschappelijke innovatie: van pijn naar open netwerken*, bijdrage aan reeks 'Reflecties op elektronische communicatie', Ministerie van Economische Zaken.
- Gezondheidsraad (januari 2002), *Toepassing van de automatische uitwendige defibrillator in Nederland*.
- Gunningham en Grabosky (1998), *Smart Regulation – Designing Environmental Policy*, Oxford University Press.
- Halpern, D., Bates, C., Mulgan, G. en Aldridge, S., met Beales G. en Heathfield, A. (februari 2004), *Personal Responsibility and Changing Behaviour: the state of knowledge and its implications for public policy*, Strategy Unit, Cabinet Office, HM Government, UK, [www.strategy.gov.uk](http://www.strategy.gov.uk).
- Halvorsen, T., Hauknes, J., Miles, I. en Røste, R. (2005), *On the differences between public and private sector innovation*, Publin report D9, NIFU STEP.
- Het Expertise Centrum (2006), *ICT-beleid voor de Rechtspraak, Symposium en onderzoek ten behoeve van Evaluatiecommissie Modernisering Rechterlijke Organisatie*, Den Haag.
- InAxis (mei 2006), *Doen, delen en loslaten – De InAxismethode om innovatie in het openbaar bestuur te stimuleren*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Innovatieplatform (april 2007), *Innovatie in maatschappelijke sectoren – een verkenning van innovatie in de bijzondere aandachtsgebieden van het innovatieplatform: zorg, energie en waterbeheer*, werkdocument.
- Innovatieplatform (november 2006), *De Innovatiebevorderende Overheid – Hoe het open innovatiemodel de innovatiebevorderende rol van de overheid kan versterken*.
- Innovatieplatform, (mei 2005), *Grenzen zoeken, grenzen verleggen – Veertien acties voor de overheid om maatschappelijke innovaties te bevorderen*.



- Kalden, P. in samenwerking met Kuperus, S. en De Lange, S. (2003), *Ideeënmanagement – Gebruik ideeën , motiveer mensen*, in opdracht van InAxis, [www.inaxis.nl](http://www.inaxis.nl).
- Kelly, G., Mulgan, G. en Muers, S. (2002), *Creating Public Value – An analytical framework for public service reform*, Strategy Unit, Cabinet Office, HM Government, UK, [www.strategy.gov.uk](http://www.strategy.gov.uk).
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (februari 2005), *Wagend presteren – Naar een cultuur van ondernemerschap in semi-publieke sectoren*, Den Haag.
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (februari 2007), *De psychologie van het kiezen – Over consumentengedrag in geliberaliseerde markten*, Den Haag.
- Kalden, P., Kuperus, S. en De Lange, E. (2003), *Ideeënmanagement – Gebruik ideeën, motiveer mensen*, InAxis.
- Koch, P. en Hauknes, J. (2005), *On innovation in the public sector*, Publin report D20, Summary and policy recommendations, NIFU STEP, [www.step.no/publin](http://www.step.no/publin).
- Koch, P., Cunningham, P., Schwabsky, N. en Hauknes, J. (2006), *Innovation in the public sector – Summary and policy recommendations*, Publin report D24, NIFU STEP, [www.step.no/publin](http://www.step.no/publin).
- Korsten, A.F.A., Schaepkens, L. en Sonnenschein, L.J.M.J. (2004), *Shared Services – Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, InAxis.
- Korteland, E.H., Bekkers, V.J.J.M., en Simons, M.E. (november 2006), *Diffusie en Adoptie van Innovaties in de Publieke Sector*, Center for Public Innovation.
- KPN (juli 2006), *Zorg voor innovatie! Sneller Beter - Innovatie en ICT in de curatieve zorg*.
- Le Grand, J. (2007), *The other invisible hand: Delivering public services through choice and competition*. Princeton University Press.
- Leadbeater, C., Bartlett, J. en Gallagher, N. (2008), *Making it personal*, Demos.
- Leadbeater, C. en Cottam, H. (maart 2007), *The user generated state: Public Services 2.0*, [www.charlesleadbeater.net](http://www.charlesleadbeater.net).
- Lemstra, W., Arnbak, J.C., Bruijn, J.A. de, Bruijne, M.L.C. de en Correlje, A.F. (2007), *Het effect van paradigmaverschuivingen – Reflecties op elektronische communicatie*, Ministerie van Economische Zaken.
- Lemstra, W. et al. (2007), *Reflecties op elektronische communicatie – Het effect van paradigmaverschuivingen*, TU Delft, essay in opdracht van EZ.
- Manifest: CWI, UWV, IBG, Sociale Verzekeringsbank, *College voor zorgverzekeringen, Belastingdienst (2003), Innovatie in uitvoering - betere dienstverlening, meer efficiency, effectiever beleid*.
- McKinsey Quarterly (Bhatia, N. en Drew, J.) (juni 2006), *Applying lean production to the public sector*.
- McKinsey Quarterly (Dohrmann, T. en Mendonca, L.T.) (2004), *Boosting government productivity*.
- McKinsey Quarterly (Leslie, K. en Tilley, C.) (2004), *Organizing for effectiveness in the public sector*.

- Meurs, P. (februari 2006), *Hoe kunnen we de kwaliteit van de publieke dienstverlening verbeteren? Professionaliteit, dienstbaar management en goede voorbeelden!*, Volkskrant, project Sociale Agenda, [www.socialeagenda.nl](http://www.socialeagenda.nl).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2003), *Actieprogramma Andere Overheid*.
- Ministerie van Economische Zaken (oktober 2005), *Tot zorg geprikkeld – Arbeidsproductiviteit en innovatieve kracht in de zorg*.
- Ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Verkeer en Waterstaat, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005), *Actieprogramma Maatschappelijke Sectoren en ICT*.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Wonen, Wijken en Integratie (2007a), *Deltaplan inburgering: vaste voet in Nederland*.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Wonen, Wijken en Integratie (2007b), *Integratienota 2007 – 2011, Zorg dat je erbij hoort!*
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (2004), *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*.
- Mulgan, G. (april 2007), *Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously*, NESTA.
- Mulgan, G. en Albury, D. (oktober 2003), *Innovation in the public sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, HM Government, UK, [www.strategy.gov.uk](http://www.strategy.gov.uk).
- National Audit Office (juli 2006), *Achieving innovation in central government organisations: main report and detailed research findings*, HM Government, UK.
- Nationale Ombudsman, (2006), *De maakbare overheid – Verslag van de Nationale Ombudsman over 2006*.
- Nationale Ombudsman, (2007), *Regel is regel – Verslag van de Nationale Ombudsman over 2006*.
- Onderwijsraad (oktober 2006), *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen – Drie adviezen over onderwijsbestuur: degelijk onderwijsbestuur, doortastend onderwijstoezicht en duurzame onderwijsrelaties*.
- Onze Lieve Vrouwe Gasthuis (2004), *Jaarverslag*.
- Osborne, S.P. en Brown, K. (2005), *Managing change and innovation in public service organisations*, Routledge.
- Parker, S. en Gallagher, N. (eds.), (2007), *The Collaborative State - How working together can transform public services*, Demos, [www.demos.co.uk](http://www.demos.co.uk).
- Prime Minister's Strategy Unit, Cabinet Office, HM Government, UK (maart 2007), *Building on progress: public services*, Policy Review, [www.cabinetoffice.gov.uk/policy\\_review/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/policy_review/)
- Programma Andere Overheid (oktober 2006), *Het resultaat is de maat - Een beter presterende rijksdienst*, [www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl).
- Putter, K., Frissen, P.A.H. en Foekema, H. (januari 2006), *Zorg om vernieuwing, Tilburgse school voor politiek en bestuur*, Universiteit van Tilburg en TNS-NIPO.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, (2005a), *Van weten naar doen*, Zoetermeer.

- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, (2005b), *Weten wat we doen – Verspreiding en innovaties in de zorg*, Zoetermeer.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, (2005c), *Standaardisering Elektronisch Patiëntendossier*, briefadvies, Zoetermeer.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005d), WMO, *briefadvies*, Zoetermeer.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2006), *Over keuzevrijheid en kiesplicht – Een verkenning van opvattingen over het keuze-ideaal in de zorg*, Den Haag: Centrum voor Ethiek en Gezondheid.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Bevrijdende kaders – Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005), *Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning – Voorwaarden voor een succesvolle WMO*, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006), *Verschil maken – Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, Den Haag.
- Roland Berger Strategy Consultants (2007), *Trends in European Healthcare*.
- Rolland, A. (2005), *The Free-Market Innovation Machine and New Public Management*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Vol. 10(2).
- Schwartz, B. (2004), *The paradox of choice – why more is less*, HarperCollins.
- Shell Nederland (november 2004), *Hier werk je veilig, of je werkt hier niet, Sneller Beter - De veiligheid in de zorg*.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (januari 2007a), *Publieke prestaties in perspectief*, Memorandum quartaire sector 2006-2011, SCP-publicatie 2007/1.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (januari 2007b), *De sociale staat van Nederland 2007*, SCP-publicatie 2007/20.
- Sociaal-Economische Raad (april 2005), *Ondernemerschap voor de publieke zaak*.
- Steen, T., Van den Berg, C., Van der Meer, F., Overeem, P. en Toonen, Th., (voorjaar 2005), *Andere Overheid in het buitenland – Internationale vergelijking van veranderprocessen bij de centrale overheid*, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden, voor Programma Andere Overheid.
- Stuurgroep Toekomstig Bestuur en Topmanagement Ziekenhuizen (2005), *Vernieuwd Besturen*, in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen.
- Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. en Van Dalen, H.P. (juni 2003), *De Calculus van het publieke belang*, Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken, in opdracht van de ministeries van Financiën en Economische Zaken.
- The Economist (13 oktober 2007), *Special report on innovation*.
- Tjeenk Willink, H.D. (2005), Raad van State, Jaarverslag over 2005 – *De Raad in de staat*.
- Tjeenk Willink, H.D. (2006), Raad van State, Jaarverslag over 2006 – *De Raad in de staat*.

- TPG (juni 2004), *Het kan echt: betere zorg voor minder geld*, Sneller Beter – De logistiek in de zorg.
- Trappenburg, M. (2005), *Gezondheidszorg en democratie*, oratie, Erasmusuniversiteit.
- Van Dam, M. en Timmer, A. (september 2006), *Tussen het Kastje en de Muur*, Project 'Kwaliteit van de publieke dienstverlening', Partij van de Arbeid.
- Van den Steenhoven, J. en Zuurmond, A. (14 februari 2004), *Innovatie brengt Nederland weinig meer dan een postkoets met hulpmotor*, NRC Handelsblad.
- Van der Heijden, J., Meiressonne, A., Van Zuylen, J. (2007), *Help!* Een burgerinitiatief, InAxis.
- Van Gunsteren, H. (2006), *Vertrouwen in democratie – Over de principes van zelforganisatie*, Amsterdam: Van Gennep.
- Van Twist, M., Den Boer, M., Van Mil, B. en Geut, L. (2002), *Beelden van bestuur*, Berenschot trendstudie, Berenschot / Lemma..
- Van Wonderen, R. (oktober 2004), *Innovatie in het primair onderwijs*, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005), *Vernieuwen met ambitie – Welvaartsgroei door maatschappelijke innovatie*, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van Goede Dienstverlening*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008), *Innovatie Vernieuwd, (te verschijnen)*.

# b4 Gesprekspartners

Ter voorbereiding op dit advies heeft de AWT gesproken met de volgende personen.

|                           |                                                                              |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| De heer L. Geut           | Berenschot, directeur Public Management                                      |
| De heer V. Bekkers        | Erasmus Universiteit Rotterdam, hoogleraar bestuurskunde                     |
| Mevrouw M. Trappenburg    | Erasmus Universiteit Rotterdam, hoogleraar Patiëntenperspectief              |
| De heer C. van Tilborg    | ICTU, directeur a.i.                                                         |
| De heer P. van Hal        | InAxis, directeur                                                            |
| De heer L. Sonnenschijn   | InAxis, medewerker                                                           |
| De heer H. Rutten         | InnovatieNetwerk, stafmedewerker                                             |
| De heer M. van Rijswijk   | Innovatieplatform, stafmedewerker                                            |
| Mevrouw R. Barge          | LUMC, directeur Medische Zaken                                               |
| De heer Ch. Smislaert     | Ministerie van BZK, beleidsmedewerker                                        |
| Mevrouw J. Wetzels        | Ministerie van BZK, beleidsmedewerker                                        |
| De heer H. van Zon        | Ministerie van BZK, Directeur Innovatie- en Informatiebeleid Openbare Sector |
| De heer J. Keunig         | Ministerie van Defensie, directeur Defensie Materieel Organisatie            |
| De heer D. Tijink         | Ministerie van EZ, beleidsmedewerker                                         |
| Mevrouw K. de Ruijter     | Ministerie van EZ, beleidsmedewerker                                         |
| De heer P. Wansink        | Ministerie van EZ, beleidsmedewerker                                         |
| Mevrouw N. van der Wenden | Ministerie van EZ, clusterleider                                             |
| De heer S. Eilander       | Ministerie van EZ, directeur Regie bureau                                    |
| Mevrouw J. Thunissen      | Ministerie van Financiën, directeur Belastingdienst                          |
| De heer R. van den Hoogen | Ministerie van Justitie, beleidsmedewerker                                   |
| De heer R. van den Bos    | Ministerie van OCW, programmamanager                                         |
| Mevrouw M. Veenema        | Ministerie van SZW, beleidsmedewerker                                        |
| Mevrouw M. van Oostrom    | Ministerie van SZW, beleidsmedewerker                                        |
| De heer M. Fenger         | Ministerie van SZW, bestuurlijk-juridisch medewerker                         |
| De heer drs. F.J.P. Heuer | Ministerie van V&W, directeur Project Kennis en Innovatie                    |
| De heer B. Papenhuizen    | Ministerie van V&W, plv. directeur Project Kennis en Innovatie               |
| Mevrouw V. van Nederveen  | Ministerie van VWS, beleidsmedewerker                                        |
| De heer A. Pomp           | Ministerie van VWS, beleidsmedewerker                                        |
| De heer H. Hurts          | Ministerie van VWS, directeur Geneesmiddelen en Medische Technologie         |
| De heer A. Brenninkmeijer | Nationale Ombudsman                                                          |

|                            |                                                                                    |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| De heer W. van Hoogstraten | Nationale Ombudsman, stafmedewerker                                                |
| De heer P. Frissen         | Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, decaan                                   |
| De heer W. Hafkamp         | NICIS, wetenschappelijk directeur                                                  |
| Mevrouw S. Scheer          | NVZ vereniging van ziekenhuizen, stafmedewerker                                    |
| De heer R. Meynen          | ONRI, beleidsadviseur                                                              |
| De heer P. Oortwijn        | ONRI, directeur                                                                    |
| De heer C. Schuyt          | Raad van State, staatsraad                                                         |
| De heer O. Suttorp         | Spaarne Ziekenhuis, voorzitter Raad van Bestuur                                    |
| Mevrouw V. Frissen         | TNO-ICT, hoofd ICT & Beleid                                                        |
| Mevrouw N. Huijboom        | TNO-ICT, onderzoeker ICT & Beleid                                                  |
| De heer H. van Gunsteren   | Universiteit Leiden, emeritus hoogleraar Politieke<br>Theorieën en Rechtsfilosofie |
| Mevrouw E.H. Tonkens       | Universiteit van Amsterdam, hoogleraar Actief<br>Burgerschap                       |
| De heer R. Scherpenisse    | Woningcorporatie Portaal, directeur (voorheen SEV,<br>directeur)                   |
| De heer B. Nooteboom       | WRR, raadslid                                                                      |
| De heer A. Zuurmond        | Zenc, directeur                                                                    |

Projectmedewerkers: P.J.M. Diederens, G.J. Heimeriks, R.M. Weehuizen

## Serie uitgebrachte adviezen van de AWT

- 73 Meer laten gebeuren. Innovatiebeleid voor de publieke sector. Maart 2008. ISBN 978 90 77005 43 9. Verkoopprijs €15,00.
- 72 Weloverwogen impulsen. Strategisch investeren in zwaartepunten. November 2007. ISBN 978 90 77005 42 2. € 15,00.
- 71 Balanceren met beleid. Wetenschaps- en Innovatiebeleid op hoofdlijnen. Maart 2007. ISBN 978 90 77005 39 2. €12,50.
- 70 Alfa en Gamma stralen. Valorisatiebeleid voor de Alfa- en Gammawetenschappen. Maart 2007. ISBN 978 90 77005 38 5. €12,50.
- 69 Bieden en binden. Internationalisering van R&D als beleidsuitdaging. December 2006. ISBN 90 77005 37 4. €12,50.
- 68 Opening van zaken. Beleid voor Open innovatie. Juni 2006. ISBN 90 77005 35 8. €12,50.
- 67 Tijd voor een opKIQer! Méér investeren in onderwijs en onderzoek. Oktober 2005. ISBN 90 77005 32 3. €12,50.
- 66 Diensten beter bedienen. Innovatiebeleid voor diensten. September 2005. ISBN 9077005307. €12,50.
- 65 Ontwerp en ontwikkeling. De functie en plaats van onderzoeksactiviteiten in hogescholen. Augustus 2005. ISBN 90 77005 31 5. €10,00.
- 64 Innovatie zonder inventie. Kennisbenutting in het MKB. Juli 2005. ISBN 90 77005 29 3. €12,50.
- 63 Kennis voor beleid - beleid voor kennis. Mei 2005. ISBN 90 77005 28 5. €12,50.
- 62 De waarde van weten. De economische betekenis van universitair onderzoek. April 2005. ISBN 90 77005 005. €9,00.
- 61 Een vermogen betalen. De financiering van universitair onderzoek. Februari 2005. ISBN 90 77005 27 7. €12,50.
- 60 Samen slimmer in ketens. Competenties in supply chain management als concurrentiefactor voor Nederlandse bedrijven. December 2004. ISBN 90 77005 25 0. €12,50.
- 59 Tijd om te oogsten! Vernieuwing in het innovatiebeleid. Juni 2004. ISBN 90 77005 24 2. €12,50.
- 58 De prijs van succes. Over matching van onderzoekssubsidies in kennisinstellingen. April 2004. ISBN 90 77005 22 6. €12,50.
- 57 Nederlands kompas voor de Europese onderzoeksruimte. Strategisch kader voor de internationalisering van het onderzoeks- en innovatiebeleid. Januari 2004. ISBN 90 77005 21 8. €12,50.
- 56 Netwerken met kennis. Kennisabsorptie en kennisbenutting door bedrijven. November 2003. ISBN 90 77005 20 X. €12,50.
- 55 Wat van ver komt... De vormgeving van het Nederlandse bilaterale onderzoeksbeleid. Oktober 2003. ISBN 90 77005 19 6. €9,00.

- 54 1+1>2. De bevordering van multidisciplinair onderzoek. September 2003. ISBN 90 77005 18 8. € 12,50.
- 53 Backing winners. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid. Juli 2003. ISBN 90 77005 17 X. € 15,00.
- 52 Kennis van criminaliteit. Juni 2003. ISBN 90 77005 16 1. € 9,00.
- 51 Wijsheid achteraf. De verantwoording van universitair onderzoek. Juni 2003. ISBN 90 77005 15 3. € 9,00.
- 50 Naar een nieuw maatschappelijk contract. Synergie tussen publieke kennisinstellingen en de Nederlandse kennissamenleving. Januari 2003. ISBN 90 77005 14 5. € 5,00.
- 49 Gewoon doen!? Perspectief op de Barcelona-ambitie '3% BBP voor O&O'. Juli 2002. ISBN 90 77005 11 0. € 9,08.
- 48 KP6 laten werken. Stimuleren Nederlandse deelname: profijt en beleid. Juli 2002. ISBN 90 77005 10 2. € 12,50.
- 47 Hóogeschool van Kennis. Kennisuitwisseling tussen beroepspraktijk en hogescholen. Juli 2001. ISBN 90 77005 05 6. € 11,34.
- 46 Handelen met kennis. Universitair octrooibeleid omwille van kennisbenutting. Juni 2001. ISBN 90 77005 03 X. € 9,08.
- 45 Over stromen. Kennis - en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland. Advies en Verkenning door de AWT, NRLO en RMNO, juni 2000. € 11,34.
- 44 Investeren in onderzoek, april 2000. ISBN 90 346 3823 5. € 9,08.
- 43 Halfslachtige wetenschap. Onderbenutting van vrouwelijk potentieel als existentieel probleem voor academia, januari 2000. ISBN 90 346 3798 0. € 11,34.

AWT-publicaties zijn te bestellen via [www.awt.nl](http://www.awt.nl).

Eerdere adviezen van de AWT zijn ook te vinden op de website.