

Samen werken aan vernieuwing



HAAGSE BEEK
ORGANISATIEADVIES

26 september 2022

Onderzoek naar vernieuwing in uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Inhoudsopgave

1. Voorwoord	4
2. Samenvatting	6
3. Inleiding	7
4. Uitkomsten	8
4.1 Innovatievriendelijke biotoop	8
4.2 Innovatie-infrastructuur	9
4.3 Het opschalen van innovaties	10
4.4 Innovatievriendelijke inkoop	11
5. Tot slot	12

1. Voorwoord

Beste lezer,

In het kader van de Staat van de Uitvoering is Haagse Beek organisatieadvies gevraagd om te onderzoeken hoe vernieuwing in de uitvoering van de Rijksoverheid naar een volgende fase kan worden gebracht. Vernieuwing heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen, onder meer geïnitieerd door het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO). Uit de onlangs uitgevoerde innovatiebarometer blijkt dat overheidsorganisaties veelvuldig innoveren over een breed spectrum aan innovaties, maar ook dat verschillen tussen organisaties groot zijn. In dit onderzoek staat de vraag centraal wat gedaan kan worden om vernieuwing in de uitvoering beter en meer tot stand te brengen.

Deze vraag is belangrijk omdat de complexiteit in de uitvoering vaak onderschat wordt en omdat juist dáár -wat verder van de politieke dynamiek- vernieuwing ontstaat. Vernieuwing is belangrijk omdat het voortdurend verbeteren op een bepaald moment ophoudt en soms anders naar vraagstukken gekeken moet worden. Dat is spannend in een politiek-bestuurlijke omgeving en daarmee een direct onderdeel van de cultuurverandering die in diverse trajecten bij de politiek, de ambtelijke leiding, beleidsmedewerkers, medewerkers in de uitvoering en andere betrokkenen in gang wordt gezet.

Wij realiseren ons dat de toeslagenaffaire een gevoelig onderwerp is, dat deze op verschillende manieren nog steeds actueel is, dat het altijd eenvoudiger is om achteraf te duiden dan gedurende het proces te handelen, maar een systeem van directe bekostiging voor de kinderopvangtoeslag was op enig moment beschikbaar toen de problemen zich voordeden en werd niet gekozen boven het doorgaan op de oude weg met het doorvoeren van verbeteringen. Er was toen helaas al veel misgegaan, maar het had na invoering de vanaf dan spelende invorderingsproblematiek grotendeels kunnen voorkomen. Hoe spannender het wordt, hoe meer er een neiging is om te kiezen voor oude oplossingen, terwijl juist vernieuwing noodzakelijk is.

Omdat ons onderzoek gaat over vernieuwing hebben wij gekozen voor een aanpak die daarmee congruent is. De resultaten die wij presenteren zijn direct afkomstig van uitvoeringsorganisaties zelf. Organisaties, die wij vanaf nu 'publieke dienstverleners' zullen noemen, omdat die duiding hen om meerdere redenen meer recht doet, waarbij ook sui generis organisaties betrokken zijn. De thema's zijn geselecteerd op basis van gesprekken. Vervolgens zijn online bijeenkomsten georganiseerd waarin met betrokkenen en inhoudsdeskundigen antwoorden zijn geformuleerd op de vragen uit het onderzoek. Waar mogelijk zijn de online bijeenkomsten opgenomen en kunnen deze worden [teruggekeken](#). Door de gesprekken op deze manier in openheid beschikbaar te stellen, is herleidbaar hoe de resultaten tot stand zijn gekomen.

'*Samen werken aan vernieuwing*' is de titel van deze bijdrage omdat het goed gaat met de vernieuwing, maar het beter kan door er *samen werk* van te maken.

De uitkomsten zijn door ons verwerkt in concrete actiepunten wat een korte rapportage oplevert met verdieping in bovengenoemde webinars. Wij hopen van harte dat we vanuit de door ons ervaren energie van de publieke dienstverleners op deze manier maximaal bijdragen aan het versterken van hun innovatiekracht.

Menno Spaan
Haagse Beek organisatieadvies

2. Samenvatting

Hoewel binnen overheidsinstellingen frequent wordt geïnnoveerd, blijkt uit nadere analyse dat dit vooralsnog niet gebeurt op een weloverwogen en bewuste manier. Nieuwe initiatieven ontstaan op de werkvloer en innovatieafdelingen en innovatieteams van publieke dienstverleners vervullen een rol in het verder brengen van initiatieven. Er is echter aandacht nodig voor het gestructureerd organiseren van een proces van vernieuwing waardoor dit niet van toeval afhankelijk is, maar onderdeel is van reguliere werkwijzen, waar tijd en geld voor beschikbaar is, op wordt gemonitord en functionarissen in de top verantwoordelijk voor zijn. Centraal dient gewerkt te worden aan een gezamenlijke infrastructuur waarin de functionaliteiten voor vernieuwing op elkaar afgestemd worden ingezet. Initiatieven die zich op kleine schaal hebben bewezen, kunnen dan beter worden opgeschaald. Daarnaast vraagt het toepassen van innovatievriendelijke inkoop om bredere aandacht en om een Rijksoverheid die naar buiten treedt en actiever contact zoekt en samenwerkt met externe partners.

3. Inleiding

De uitvoering binnen de Rijksoverheid staat onder druk. Fouten zorgen er al snel voor dat grote groepen mensen in de knel komen. Wetgeving is met regelmaat te complex voor een goede uitvoering. Systemen moeten feilloos werken om grote groepen mensen te bedienen, maar 'de menselijke maat' wordt ook gevraagd, wat weer pleit voor persoonlijk contact met de doelgroep. In deze omstandigheden is vernieuwing noodzakelijk. Niet als extraatje, maar als bittere noodzaak om aan de eisen van de samenleving te kunnen voldoen.

Vernieuwing gaat gepaard met risico's omdat nieuwe toepassingen in het begin altijd minder goed zullen werken dan de toepassingen die al geruime tijd zijn ingevoerd. Daarom is het belangrijk om een proces in te richten waarin vernieuwing gericht en verantwoord tot stand komt en om omstandigheden te creëren die dit mogelijk maken. Vernieuwing laat zich niet forceren. Het vereist een voedbare bodem waarin medewerkers tijd hebben om met nieuwe initiatieven aan de slag te gaan, over organisatiegrenzen heen kijken en zich vrij voelen om te experimenteren met de leiding van de organisatie die achter hen staat.

In ruim 40 gesprekken met direct betrokkenen van publieke dienstverleners bij het vormgeven van innovatie, op alle niveaus, van de uitvoering tot innovatiedeskundigen in innovatieafdelingen t/m de eindverantwoordelijken van deze organisaties, zijn thema's benoemd. Met publieke dienstverleners en inhoudsdeskundigen is vervolgens in kaart gebracht wat nodig is om vernieuwing vanuit hun organisaties tot stand te brengen. De thema's zijn met betrokkenen bij succesasussen, interne en externe deskundigen besproken in online sessies waarvan de uitkomsten de basis vormen voor onze bevindingen. Daarbij is, waar dit zinvol bleek, ook een uitstap gemaakt naar buitenlandse succesasussen.

Vragen die in de sessies aan de orde kwamen waren:

- Waarom gaat het wel of niet goed met de vernieuwing?
- Wat is essentieel om die vernieuwing tot stand te brengen?
- Wat moet worden gedaan om vernieuwing meer en/of beter tot stand te brengen?

Een goed proces van vernieuwing komt tot stand in een innovatievriendelijke biotoop (4.1). Initiatieven van de werkvloer worden doorontwikkeld in innovatieteams met waar nodig samenwerking op overkoepelend niveau (4.2). Initiatieven die zich in praktijk hebben bewezen worden opgeschaald (4.3). En vernieuwing komt tot stand door een innovatievriendelijk inkoopproces (4.4). Op deze elementen is ingezoomd, hetgeen leidt tot de uitkomsten in deze rapportage.

4. Uitkomsten

4.1 Innovatievriendelijke biotoop

Uit de Innovatiebarometer Overheid blijkt dat de Nederlandse overheid veelvuldig en over een breed spectrum innoveert. 86 procent van de bevroegde overheidsinstellingen implementeerde één of meerdere innovaties in een periode van twee jaar, uitgaande van een ruime definitie van innovatie. Geconstateerd wordt dat met name het innovatieklimaat binnen de organisatie bepalend is voor de totstandkoming van innovaties.¹

In ons onderzoek naar vernieuwing in de uitvoering, is nader ingezoomd op de innovatievriendelijke biotoop. Deze omvat de cultuur binnen de organisatie met de onuitgesproken waarden en normen en de ingesloten patronen die daaruit voortkomen. Dit gaat onder meer over het leiderschap in de organisatie, de ruimte die professionals krijgen om hun vak uit te oefenen, de mate waarin informatie wordt gedeeld en medewerkers elkaar aanspreken. Maar de biotoop is breder dan de cultuur. Deze gaat ook over de diversiteit aan mensen die worden aangesteld, de mate waarin monitoring op resultaten plaatsvindt, ruimte voor reflectie wordt geboden naast het gewone werk en er een werkomgeving is die aanzet tot vernieuwing.

In de innovatiebarometer wordt geconstateerd dat er maar in weinig organisaties voldoende tijd is om innovaties naast de reguliere werkzaamheden tot stand te brengen. De deelnemers in ons onderzoek geven aan dat dat ook geldt als breder wordt gekeken, naar de innovatievriendelijke biotoop. Het ontbreekt aan tijd en ruimte voor reflectie in de uitvoering. Dit is enerzijds door het accent in sturing op productie en het reageren op incidenten. Vernieuwing verliest het dan van het 'hier en nu' in de uitvoering; het is iets dat je 'erbij doet'. Anderzijds is sprake van verbeterprogramma's en ambities die stapelen bij publieke dienstverleners. Tijd en aandacht voor echt andere manieren van werken en nieuwe initiatieven ontbreekt dan. 'Verbeteren' wint het hierdoor al snel van 'vernieuwen'.

Een andere uitkomst is de noodzaak van het lef om te starten zonder te weten wat de precieze uitkomst zal zijn. Dit is lastig in de overheid waarin veel waarde wordt gehecht aan zorgvuldigheid en volledigheid.

Informatie delen op een manier dat deze snel op de goede plaats komt is tevens een onderwerp dat wordt aangedragen. Er is meer zicht nodig op de voortgang van innovaties.

¹ Bron: [Innovatie Barometer Overheid 2021](#)

4.2 Innovatie-infrastructuur

Een belangrijke bijdrage aan innovatie komt uit onderdelen binnen de publieke dienstverlening zoals een innovatieteam, een -testlab of -afdeling. Ook zijn er overkoepelende entiteiten zoals de Rijks Innovatie Community, Digidigcampus, de RijksAcademie voor Digitalisering en Informatisering Overheid, of een programma zoals Vensters voor Bedrijfsvoering. De Algemene Bestuursdienst speelt een rol op het gebied van leiderschap. De Vereniging voor OverheidsManagement agendeert onderwerpen en zorgt voor kennisuitwisseling. Vanuit I-Interim Rijk is een innovatiescan ingericht. Er is subsidie beschikbaar vanuit onder meer het A+O fonds Rijk.

De vraag is in welke mate met deze entiteiten in aanvulling op de innovatievriendelijke biotoop een goede innovatie-infrastructuur wordt gevormd. Betrokkenen geven aan dat dit thans niet het geval is.²

Voor een goede innovatie-structuur is aandacht voor leiderschap nodig, een community, ruimte om te experimenteren (proeftuinen), financiering, en gerichte monitoring op innovaties. Betrokkenen geven deze componenten gemiddeld een onvoldoende, met uitzondering van de community. Die krijgt een voldoende. Een visie, meer centrale regie op de verschillende componenten, commitment en voorbeeldgedrag bij de leiding en het structureel vrijmaken van capaciteit zijn noodzakelijk om de innovatie-infrastructuur vorm te geven. De componenten zijn grotendeels aanwezig, maar er wordt niet in samenhang op gestuurd.

Vergelijking met succesvolle casussen in het buitenland bevestigt dit beeld.³ Daar zijn er onderdelen die gericht gefinancierd worden, centraal het overzicht hebben en de structuur vormgeven waarbij concrete projecten onderdeel uitmaken van de werkwijze, veelal direct met gemeenten en het maatschappelijk middenveld. Organiseer in de Nederlandse context sturing op de infrastructuur in de Rijksoverheid in Nederland in nauwe samenwerking met gemeenten en andere betrokkenen op onderwerpen. Daarbij moet op inhoudelijke thema's flexibel kunnen worden opgeschaald als er meerwaarde is in samenwerking tussen publieke dienstverleners.

Indien een werkwijze succesvol is, kan deze op die manier breed worden ingevoerd. De Nederlandse overheid is goed in het vanuit verschillende sectoren komen tot innovaties. Benut die innovaties op die manier rijksbreed. In aanvulling daarop is de uitvoering er bij gebaat als op thema's waar beweging nodig is een rijksbrede aanpak wordt gecreëerd waarbij op onderwerpen snel opgeschakeld kan worden en hoogwaardige expertise beschikbaar is zolang richting bepaald moet worden. Thema's die worden genoemd zijn onder andere Multi-Party Computing (MPC) en robotica.

² Tijdens de online bijeenkomst over de Innovatie-infrastructuur met vertegenwoordigers van publieke dienstverleners die ressorteren onder vijf departementen en van een departement zelf, en van het merendeel van de betrokkenen bij de onderdelen die gezamenlijk een innovatievriendelijke infrastructuur kunnen vormen. Aanwezig waren: het A+O fonds Rijk, de Belastingdienst, Digidigcampus, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Openbaar Ministerie, de Rijks Innovatie Community, Rijkswaterstaat, de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk, het UWV en de Vereniging voor Overheidsmanagement.

³ De uitgelichte buitenlandse casussen zijn hier terug te kijken: [Succescasussen](#) uit Portugal (LabX - Centre for Innovation in the Public Sector) en Denemarken (COPI - The National Centre for Public-Private Sector Innovation).

Een onderscheid tussen kleine en grote publieke dienstverleners is dat de eerstgenoemden vaker op uitkomsten van samenwerkingsverbanden terug zullen vallen. Laat de tweede landelijk in afstemming met de andere publieke dienstverleners de regie nemen op onderwerpen.

4.3 Het opschalen van innovaties

Er zijn voldoende ideeën op de werkvloer en innovaties komen tot stand.⁴ Innovatiedeskundigen en eindverantwoordelijken van publieke dienstverleners constateren echter dat de sturing op dit moment te veel ligt op efficiency in het primaire proces.⁵ Organiseer ook sturing op verandering en op innovatie, waardoor aan nieuwe eisen uit de omgeving kan worden voldaan, de kwaliteit kan worden bevorderd, maar ook meer efficiency het gevolg kan zijn. Dit vraagt om verantwoordelijken op innovatie in eindposities, zoals bij de Sociale Verzekeringsbank de Chief Change Officer.

Het investeringsmodel voor innovatie moet voorspelbaar worden, onder meer door de toepassing van portfoliosturing. Financiering moet worden vormgegeven zodat er voor medewerkers tijd en aandacht is voor het werken aan innovaties. Verantwoording van resultaten maakt onderdeel uit van de werkwijze, zoals dat ook geldt voor het leveren van producten in het primaire proces.

Samenwerking met de doelgroep van beleid en met gemeenten dient een belangrijke plaats in te nemen. Maar ook een brede scope is van belang, gericht op ontwikkelingen in Europa.

Samenwerking tussen publieke dienstverleners moet verder vorm krijgen: als een toepassing in een organisatie werkt, dan wordt deze elders als uitgangspunt genomen. Van belang daarin is het benutten van de energie van medewerkers op de werkvloer die het goede willen doen en het belonen hiervan. Daarnaast kan voor kleinere innovaties de autonomie worden gegeven om veranderingen op de werkvloer direct door te voeren.

Politiek-bestuurlijk gaat het voor een bewindspersoon mis als hij informatie achterhoudt, niet als hij in openheid deelt wat goed gaat en wat niet goed gaat. Dit vraagt om een cultuuromslag. Richt het systeem daarop in, waarbij Kamerleden voor wederzijds begrip nadrukkelijk worden uitgenodigd om het gesprek te voeren met publieke dienstverleners over hun reilen en zeilen en bijvoorbeeld kunnen horen over knellende wetgeving.

⁴ Zie voor voorbeelden de [reeks over smaakmakende innovaties](#)

⁵ Zie: [online bijeenkomst Aandacht voor smaakmakende innovaties](#)

4.4 Innovatievriendelijke inkoop

Innovatievriendelijke inkoop vraagt om een nieuwe centrale norm waarin de overheid meer met de markt in gesprek gaat over vraagstukken waarvoor een oplossing wordt gezocht. Door de markt niet bij oplossingen, maar bij vraagstukken breed en vroegtijdig te betrekken zonder bureaucratische lasten, kunnen leveranciers meedenken over vernieuwende oplossingen.

De werkwijze hiervoor is beschikbaar binnen de overheid, maar heeft ambassadeurs nodig die deze verspreiden en een norm die wordt uitgedragen door het kabinet en overheidsbreed wordt toegepast.

Onderdeel van de nieuwe norm is dat kleinschalige, vernieuwende experimenten mogen mislukken, dat hiervan geleerd wordt en dat bij positieve experimenten opschaling een logisch gevolg is, maar ook dat binnen inkoopafdelingen wordt ingezet op het vergroten van de diversiteit aan medewerkers met een verschillende kennisachtergrond.⁶

⁶ Uitkomsten gebaseerd op: [online bijeenkomst over innovatievriendelijke inkoop](#)

5. Tot slot

De Rijksoverheid heeft een prachtige uitgangssituatie om vernieuwing gestructureerd tot stand te brengen. Innovatieafdelingen en teams van uitvoeringsorganisaties zijn in positie en de componenten voor een passende innovatie-infrastructuur zijn aanwezig. Hoe inkoop kan bijdragen aan innovatie is duidelijk, maar vraagt om ambassadeurschap.

Het is belangrijk om vernieuwing te zien als een proces dat gestructureerd moet worden vormgegeven met passende aandacht, tijd en middelen als tegenhanger voor de dagelijkse praktijk in het primaire proces. De input van publieke dienstverleners biedt hiervoor mogelijkheden. Naast een overheid die het verplicht is aan haar burgers om altijd op zoek te gaan naar vernieuwing om problemen op te lossen, ontstaat hiermee ook een overheid die voorbereid is op wat komen gaat, omdat nieuwe toepassingen zijn ontwikkeld, nog voordat zich incidenten voordoen.