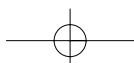
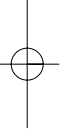
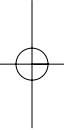
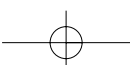
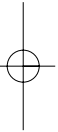
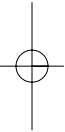
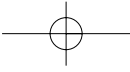
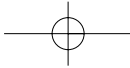


VERBROKEN VERBINDINGEN HERSTELD?







VERBROKEN VERBINDINGEN HERSTELD?

*Over de noodzaak van een bestuurskundig
perspectief op ICT en strategisch innoveren in
de publieke sector*

MARCEL THAENS

Rede, in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
bijzonder hoogleraar aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de
Erasmus Universiteit Rotterdam, 10 november 2006.



UITGEVERIJ LEMMA – DEN HAAG – 2006

© 2006 M. Thaens / Uitgeverij LEMMA

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische veeleelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN-10 90-5931-482-4

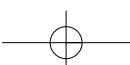
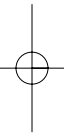
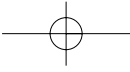
ISBN-13 978-90-5931-482-5

NUR 820

www.lemma.nl

INHOUD

1	Introductie en afbakening	7
2	Innovaties in verschillende contexten en van diverse aard	11
3	De rol van ICT bij innovatie in het openbaar bestuur	15
4	De uitdaging van strategische ICT-innovaties in de publieke sector	19
5	Nadere verkenning vanuit drie invalshoeken	23
5.1	De wijze waarop strategische ICT-innovaties plaatsvinden	23
5.2	De rol van ICT	25
5.3	De context van strategische ICT-innovaties	27
6	Betekenis en aangrijpingspunten tot verbetering	33
6.1	Strategische ICT-innovatie benaderen als bestuurskundig vraagstuk	34
6.2	Begrijpen vanuit een Publieke Innovatie Ecologie	35
6.3	Vergroting van het innovatieve vermogen van de overheid	37
6.4	Aansturing van ICT-innovaties	42
7	De leeropdracht	45
	Dankwoord	47
	Literatuur	51
	Over de auteur	55



*Mijnheer de Rector Magnificus,
Zeer gewaardeerde toehoorders,*

I INTRODUCTIE EN AFBAKENING

Begin augustus stortte in Utrecht tijdens een botenparade een werftrap in waardoor een persoon om het leven kwam en vele anderen gewond raakten. Een werftrap verbindt de straat met de daaronder gelegen werfkelders, waar restaurants en cafés zijn gevestigd. Tot verbijstering van de gemiddelde burger duurde het twee dagen om antwoord te geven op de vraag: 'Van wie is de trap?'. De reden hiervoor is dat we het eigendom van vastgoed altijd verbinden aan percelen en niet aan objecten (zoals huizen en, in dit geval, trappen). Van deze percelen registeren we alleen de lengte en de breedte en dus niet de hoogte. Dit geeft echter steeds meer problemen omdat het aantal gevallen van zogenoemd 'meervoudig ruimtegebruik', oftewel het stapelen van bouwwerken op elkaar of het bouwen over de openbare weg heen, het laatste decennium sterk toeneemt. In dit soort gestapelde situaties zijn we dus blijkbaar niet zonder meer in staat om een helder overzicht te geven van eigendomsverhoudingen.

Veranderende maatschappelijke omstandigheden vragen om een openbaar bestuur dat meeverandert. En in de regel doet de overheid dat ook. Vaak zijn deze veranderingen gekoppeld aan specifieke doelen als verbetering van dienstverlening of het efficiënter laten functioneren van overheidsorganisaties. Dat de overheid zich bezighoudt met vernieuwing, is natuurlijk niets nieuws. Sterker nog, dat is altijd al zo geweest. Maar steeds vaker hebben we het over innovatie in plaats van vernieuwing.

Innovatie is een relatief nieuwe term in het openbaar bestuur, die snel aan populariteit wint.¹ Hoewel het begrip in andere wetenschappelijke disciplines vaak al langer op de agenda staat, volgt de bestuurskunde nu langzamerhand ook. Zo zijn er recent themanummers van de tijdschriften

Bestuurskunde en *Openbaar Bestuur* verschenen waarin innovatie centraal staat.²

Deze rede gaat echter niet over het algemene begrip ‘innovatie’ of – nog breder – het innovatieklimaat in Nederland. Mijn ambities zijn bescheiden: ik ben vooral geïnteresseerd in het begrijpen van innovaties die zich binnen overheidsorganisaties voltrekken en waarin informatie- en communicatietechnologie (ICT) een belangrijke rol speelt. Behalve als instrument voor het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie kan ICT ook worden gezien als een vernieuwingskracht of katalysator die vernieuwingen in het openbaar bestuur stimuleert en vormgeeft.

In het geval van de werftrap kan ICT zo een bijdrage leveren aan het oplossen van het probleem van de eigendomsrechten bij meervoudig ruimtegebruik. Met de huidige stand van de techniek is het immers mogelijk om 3D-informatie over de wereld om ons heen in te winnen en te verwerken. Door deze informatie bijeen te brengen in een 3D-visualisatie ontstaat een beter inzicht in een specifieke eigendomssituatie. Hiervoor is dan wel aanpassing van de Kadasterwet en het Burgerlijk Wetboek noodzakelijk.³

Als gevolg van deze vernieuwingskracht schuift ICT op naar het hart van (overheids)organisaties en raakt daarmee ook steeds vaker aan primaire processen. Zo speelt ICT steeds vaker een belangrijke rol bij de verbetering van dienstverlening, bij het formuleren en implementeren van beleidsprocessen, bij processen van het toewijzen en het verantwoorden van middelen en in de rechtshandhaving. ICT is dus niet langer alleen een instrument voor het initiëren en stimuleren van innovaties op operationeel en tactisch niveau, maar ook op strategisch organisatieniveau binnen de overheid. Het betreft dan innovaties die betrekking hebben op de missie en de doelen van de organisatie zelf, het primaire proces (bij de overheid betekent dit in veel gevallen beleidsontwikkeling en/of -uitvoering) en de relatie(s) die de organisatie met haar omgeving onderhoudt. De term ‘strategisch innoveren’ uit de titel van deze rede verwijst dan ook naar dit soort vernieuwingen.

Het nieuwe Rotterdamse bestuurskundige onderzoeksprogramma is momenteel in wording. Kern hiervan is de constatering dat noodzakelijke verbindingen tussen overheid en samenleving in toenemende mate zijn en

worden verbroken. Een voorbeeld daarvan is het vertrouwen van burgers in de politiek en democratie in Nederland. Waar dit vertrouwen tot aan het begin van onze huidige eeuw relatief stabiel en heel hoog was, blijkt uit recent onderzoek dat burgers tegenwoordig weinig tot geen vertrouwen hebben in de politiek als het gaat om het oplossen van in hun ogen belangrijke maatschappelijke vraagstukken als veiligheid en sociale zekerheid (Wesseling, 2005, p. 2-3).⁴ Ten grondslag aan deze verbroken verbindingen liggen diverse ontwikkelingen als individualisering, fragmentatie, globalisering en liberalisering. ICT versterkt in sommige gevallen het effect van deze ontwikkelingen en draagt daarmee bij aan het verbreken van verbindingen, en is dus deel van het probleem. De vraag is echter of ICT niet ook deel van de oplossing kan zijn. Mijn fascinatie die ten grondslag ligt aan deze rede, komt voort uit deze vraag. Kan het strategische innovatieve vermogen van ICT bijdragen aan het (deels) herstellen van de verbroken verbindingen, en zo ja, onder welke condities?

De resterende tijd neem ik u mee in een verkenning van deze vraag. Om alvast een tipje van de sluier op te lichten: ik constateer dat er aan ambities geen gebrek is, maar dat het schort aan de uitvoering ervan. We slagen er momenteel onvoldoende in om de ambities die we koesteren om te zetten in concrete successen. Aan de hand van een korte verkenning van de wijze waarop innovaties plaatsvinden, de rol van ICT hierbij en de specifieke context waarbinnen ze zich afspelen, identificeer ik enkele aangrijpingspunten voor verbetering. Een hiervan is de noodzaak om vanuit een bestuurskundig perspectief naar strategische innovaties met ICT te kijken. Een ander is dat het zinvol lijkt om dit soort innovaties te beschouwen vanuit een concept dat ik de Publieke Innovatie Ecologie zal noemen. De uitkomsten van de verkenning en de aangrijpingspunten voor verbetering vormen samen de achtergrond voor de formulering van mijn leeropdracht.

Noten

- 1 Zo is reeds sinds 2002 een aparte commissie actief die zich richt op het stimuleren van innovaties in de publieke sector (InAxis). In 2003 is vervolgens het InnovatiePlatform ingesteld door de regering met als doel voorstellen te doen om de innovatiekracht van Nederland te versterken.

- 2 *Bestuurskunde* (14) 2005, nr. 7/8, december en *Openbaar Bestuur* 2006, nr. 4, april.
- 3 J. Stoter, "'Utrechtse trap' wijst op gat in de wet', *NRC Handelsblad*, 10 augustus 2006, p. 7.
- 4 Wesseling verwijst hierbij onder andere naar onderzoek van het *NRC Handelsblad*, waaruit blijkt dat slechts zes procent van de respondenten vindt dat de politiek effectief handelt. Zeventig procent vindt dat dat niet zo is en twee derde geeft aan te vinden dat politici niet beschikken over de kwaliteiten om Nederland te besturen (*NRC Handelsblad*, 23 april 2005).

2 INNOVATIES IN VERSCHILLENDE CONTEXTEN EN VAN DIVERSE AARD

Op dit moment is innovatie erg *hot* en *trendy*. Maar eigenlijk betreft het, zoals bijna altijd met hypes, niets nieuws. Sterker nog, het begrip als zodanig stamt zelfs al uit 1512 (Jeurgens, 2006). Vandaag de dag is het een veelgebruikte term waarvan vele definities in omloop zijn. Gemeenschappelijk kenmerk hiervan is het accent dat wordt gelegd op vernieuwing van bestaande werkwijzen en soms ook organisatievormen (O'Toole jr., 1997). Een bruikbare definitie is die waarin succesvolle innovatie wordt omschreven als het creëren en implementeren van nieuwe processen, producten, diensten en dienstverleningswijzen die leiden tot aanzienlijke verbeteringen ten aanzien van efficiëntie, effectiviteit of kwaliteit (Mulgan & Albury, 2003). Innovatie verwijst naar een eerste poging om een nieuw idee, proces of product in de concrete praktijk toe te passen of vorm te geven. Hiermee onderscheidt innovatie zich van inventie, waar het immers gaat om het bedenken van een nieuw idee, proces of product.¹

Hoewel inventie en innovatie op theoretisch niveau wel van elkaar kunnen worden onderscheiden, heeft innovatie in de praktijk vaak meer het karakter van een langlopend proces waarin inventie en innovatie elkaar afwisselend opvolgen en beïnvloeden. Innovatie is dus niet een eenmalige of in ieder geval kortstondige gebeurtenis die als zodanig valt te herkennen – zoals 'de' doorbraak van de stoommachine – maar de waarneembare uitkomst van een proces dat bestaat uit vele, onderling verbonden innovaties. Zo wijken hedendaagse auto's, als gevolg van de vele verschillende uitvindingen en innovaties, sterk af van de eerste ontwikkelde modellen (Fagerberg, 2005, p. 4-5). Zo ook is de naam James Watt voor velen bekender dan Newcomen. Watt vond de stoommachine echter niet uit, maar verbeterde het rendement van het allereerste model van Newco-

men van 1% naar 19%. Hierdoor kreeg de stoommachine voor het eerst praktisch nut.

De basis voor de theorievorming over innovatie wordt toegeschreven aan Joseph Schumpeter (1934 en 1943). Hij ziet innovatie – door hem gedefinieerd als nieuwe combinaties van bestaande middelen – als aanjager van economische ontwikkeling en economische groei op de lange termijn. Ondernemen is dan de activiteit van het combineren en het overwinnen van weerstanden tegen nieuwe manieren van werken. Vanuit dit kader is innovatie cruciaal voor de overlevingskans van een onderneming. Immers, indien men onvoldoende inspelt op de wensen en eisen van de klantenkring of onvoldoende effectief en efficiënt opereert, komt het voortbestaan van die onderneming direct in gevaar. Als gevolg hiervan heeft het begrip ‘innovatie’ in de private sector en in de daaraan gerelateerde wetenschappen, zoals bedrijfskunde, al lange tijd de volle aandacht.

Innovatie is echter ook van belang voor de publieke sector. Sterker nog, sommigen zien het zelfs als ‘core activity’ van de overheid (O’Toole jr., 1997). Volgens hen bestaat het openbaar bestuur bij de gratie van innovatie. Het voortbestaan van een overheidsorganisatie staat dan misschien niet direct op het spel, maar een gebrek aan innovatie leidt bijvoorbeeld wel tot een verlies aan maatschappelijke legitimiteit, een toename van politieke druk of wellicht strengere regelgeving. Wel innoveren levert daarentegen grote voordelen op. Te denken valt aan een verbetering van dienstverlening, een vergroting van de maatschappelijke waarde van de overheid, een beter op de wensen en eisen van burgers en bedrijven toegesneden overheid, een verbeterde efficiëntie en een vermindering van kosten (Mulgan & Albury, 2003; Lemstra, 2003).

In de literatuur wordt vaak een onderscheid gemaakt naar soorten innovaties. Mede gebaseerd op een indeling zoals ontwikkeld door Schumpeter, hanteren Bekkers, Van Duivenboden en ondergetekende in hun recente boek over ICT en ‘public innovation’ (2006, p. 11-12) de volgende – specifiek op innovaties in de publieke sector toegesneden – classificatie:²

- product- of diensteninnovaties. Centraal staat het ontwikkelen van nieuwe publieke diensten en/of producten. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde ‘omgevingsvergunning’, waarin verschillende rond huisvesting benodigde vergunningen worden geïntegreerd;

- technologische innovaties. Deze zijn het gevolg van de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe technologieën, zoals het gebruik van mobiele apparaten om burgers via 'cell broadcasting' te waarschuwen in geval van nood;
- procesinnovaties. Hierbij gaat het om de verbetering van de kwaliteit en efficiëntie van organisatorische processen. De afhandeling van digitale belastingaangiftes is hiervan een voorbeeld;
- organisatorische innovaties. Centraal staan de creatie van nieuwe organisatievormen, de introductie van nieuwe managementmethoden en -technieken en nieuwe manieren van werken. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van verschillende soorten shared-servicecentra binnen de overheid;
- conceptuele innovaties. Bij dit type innovaties gaat het om de introductie van nieuwe concepten, referentiekaders of zelfs nieuwe paradigma's. Een voorbeeld uit deze categorie is de 'new public management'-stroming;
- institutionele innovaties. Bij deze meest ingrijpende vorm van innovaties gaat het om fundamentele transformaties in de institutionele relaties tussen organisaties, instituties en andere partijen in het openbaar bestuur. Voorbeelden hiervan zijn de introductie van elementen van directe democratie, zoals referenda.

Overigens lopen de onderscheidingen tussen de soorten innovaties in de praktijk vaak vloeiend in elkaar over.

Een probleem bij innovaties is volgens Zouridis en Termeer dat we nooit op een bepaald moment het precieze functioneren van een innovatie kunnen beoordelen. Dit omdat we op dat moment niet de werkelijke elementen en ultieme effecten van dat proces kunnen waarnemen. Zij pleiten daarom voor een evolutionair perspectief op innovaties in het openbaar bestuur. Hierdoor wordt het volgens hen mogelijk de (grote en kleine) transformaties en constanten beter in beeld te krijgen en lukt het om greep te krijgen op de veelal impliciete innovaties in het openbaar bestuur (Zouridis & Termeer, 2005, p. 17). Vanuit de evolutionaire bril kijkend naar thema's als beleidsontwikkeling, de aandacht voor prestaties en effecten en de dagelijkse uitvoeringspraktijk in het openbaar bestuur, constateren ze dat het openbaar bestuur innovatie op innovatie stapelt en dat door veelal impliciete en soms expliciete innovaties in korte tijd het aanzien en

de maatschappelijke betekenis van het openbaar bestuur fundamenteel zijn veranderd (Zouridis & Termeer, 2005, p. 19).³

Noten

- 1 Een ander onderscheid heeft te maken met de lange tijd die in de praktijk vaak tussen inventie en innovatie zit - soms zelfs enkele decennia (Fagerberg, 2005, p. 4-5). Zelfs bij 'beroemde' innovaties is dit vaak het geval: in 1711 vond Newcomen zijn stoommachine uit; dertig jaar later, in 1742, was in heel Engeland nog maar één zo'n machine in bedrijf en het gebruik ervan liet nog eens dertig jaar op zich wachten (Jeurgens, 2006, p. 25).
- 2 Een andere classificatie is die waarin innovaties worden beoordeeld op de mate waarin een uiteindelijke situatie afwijkt van de voorgaande status quo. Continue verbeteringen die in een min of meer gestage stroom plaatsvinden, worden aangeduid als 'incrementele', 'marginale' of 'verbetering'-innovaties. Hiertegenover staan dan de 'radicale' of 'absolute' innovaties, zoals de introductie van een totaal nieuwe technologie. Op het eerste gezicht lijkt de impact van radicale innovaties groter te zijn dan van incrementele innovaties. De cumulatieve impact van incrementele innovaties is echter even groot dan wel groter, omdat de realisatie van de economische baten van radicale innovaties vaak alleen mogelijk is als er ook een serie incrementele innovaties plaatsvindt (Fagerberg, 2005, p. 7-8; Jeurgens, 2006, p. 26).
- 3 De termen 'impliciet' en 'expliciet', zoals Zouridis en Termeer deze hanteren, verwijzen naar de mate waarin een bepaalde verandering wordt aangeduid met de term 'innovatie'.

3 DE ROL VAN ICT BIJ INNOVATIE IN HET OPENBAAR BESTUUR

Hoewel niet noodzakelijk, worden technologie en innovatie vaak in één adem genoemd. Bij wat is aangeduid als technologische innovaties vormt nieuwe technologie een aanleiding voor innovatie. Soms ook kunnen eerdere ideeën worden gerealiseerd doordat in de uitvoering ervan de link met (wellicht nieuw beschikbare) technologie wordt gelegd. Technologie is dan een van de ondersteunende factoren die gebruikt wordt om tot andere soorten innovaties te komen. In gegevensintensieve omgevingen, zoals veel overheidsorganisaties, is het vooral ICT die bovenstaande rollen vervult.¹

Lange tijd beperkte de inzet van ICT zich tot ondersteunende processen op operationeel en tactisch organisatieniveau, zoals de financiële functie of personeelsaangelegenheden. De laatste jaren echter breidt de inzet ervan zich ook uit naar primaire processen, waardoor ICT een meer strategische betekenis krijgt. De link met innovatie is dan snel gelegd. Zo nam de Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid (de commissie-Docters van Leeuwen) in 2001 de strategische opmars van ICT als uitgangspunt voor haar pleidooi voor institutionele innovatie. Ze constateerde dat informatievoorziening en communicatie kernprocessen zijn in het functioneren van de overheid. ICT is daarom geen ondersteunende technologie, maar valt samen met het primaire proces. ICT raakt de overheid in het hart. En waar in het bedrijfsleven ICT niet alleen heeft geleid tot het doelmatiger verwezenlijken van bestaande doelstellingen, maar ook en vooral tot volledig nieuwe doelstellingen en strategieën, zal dat voor de overheid minstens in gelijke mate (moeten) gelden (Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, 2001, p. 12). ICT wordt door de commissie gezien als de katalysator die nodig is om tot institutionele innovatie te komen (Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, 2001, p. 55).

ICT als aanjager voor of drijvende kracht achter innovatie komt ook terug in onderzoek naar succesvolle innovaties in de openbare sector in de Verenigde Staten (Borins, 2001). De door direct betrokkenen meest genoemde karakteristieken van dergelijke innovaties zijn: interorganisatorische samenwerking, het opnieuw doordenken en vormgeven van processen, de toepassing van ICT, het bedenken van alternatieve dienstverleningsmechanismen en een verdere versterking van de positie van medewerkers en burgers. De toepassing van ICT is derhalve een belangrijke karakteristiek van succesvolle innovaties. De rol van ICT is mijns inziens echter groter. Ook de overige genoemde karakteristieken zijn vandaag de dag niet denkbaar zonder toepassing van moderne ICT.

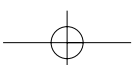
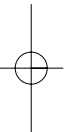
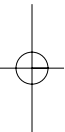
Het InnovatiePlatform (IP) is nog stellig. Op macroniveau ziet het ICT nadrukkelijk als 'enabler' (innovatie-as) voor innovatie, omdat ICT productiviteitsgroei bewerkstelligt, economische groei oplevert, kennisrepresentatie, kennismanagement en kennisontsluiting in het onderzoeksveld verbetert en bijdraagt aan het beheersen van maatschappelijke problemen. ICT en innovatie zijn volgens het IP onlosmakelijk met elkaar verbonden. ICT is als 'doorbraaktechnologie' een middel om te innoveren. Omgekeerd hebben innoverende bedrijven een hoger rendement op ICT-kapitaal dan niet-innoverende bedrijven (InnovatiePlatform, 2005).

Wetenschappelijk bewijs voor de stelling dat ICT daadwerkelijk een 'doorbraaktechnologie' is, is vooralsnog schaars. Wel lijkt vast te staan dat ICT een zeker innovatiepotentieel heeft. De vraag is vervolgens waaruit dit potentieel dan bestaat of hoe draagt ICT bij aan innovaties? Bekkers, Van Duivenboden en Thaens (2006, p. 15-16) beschrijven drie manieren waarop ICT innovatie mogelijk maakt. In de eerste plaats biedt ICT een set van instrumenten voor het realiseren van bepaalde doelen. Innovatie is dan het combineren van doelstellingen en specifieke kenmerken van de in te zetten technologie. Ten tweede kunnen de organisatorische eigenschappen van ICT worden aangesproken. Deze eigenschappen maken het mogelijk om te komen tot een herontwerp van informatie, communicatie en werkprocessen en om relaties binnen en buiten het openbaar bestuur anders vorm te geven. En ten slotte kunnen de kenmerken van ICT en de organisatorische capaciteiten ervan als een inspirerend en conceptueel kader worden gebruikt om bestaande praktijken te beschouwen of om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen. ICT kadert dan een bestaand probleem opnieuw in.²

ICT kan derhalve bijdragen aan innovatie. De volgende vraag is dan welke motivatie ten grondslag ligt aan strategische ICT-innovaties? Welk doel streven we hiermee na?

Noten

- 1 De hedendaagse betekenis van ICT voor het openbaar bestuur is groot. Toepassing van uiteenlopende soorten technologieën raken op verschillende wijzen aan fundamentele aspecten van het openbaar bestuur. De invloed is onder andere zichtbaar in het denken over sturing en beleid, de wijze waarop de overheid is georganiseerd, en in begrippen als politiek en democratie. Daarnaast raakt ICT aan talloze juridische aspecten die in het openbaar bestuur een rol spelen (zie voor een overzicht Lips, Bekkers & Zuurmond, 2005).
- 2 ICT maakt dus op verschillende manieren innovatie mogelijk. Het gaat hierbij niet alleen om innovaties die zijn gericht op 'single loop learning' (het op een slimmere manier nastreven van dezelfde doelstellingen), maar ook om zogenoemde 'tweedeordeveranderingen', waarbij bestaande assumpties en spelregels onderwerp zijn van discussie en openstaan voor bijstelling of omkering (Termeer, Wesseling & Zouridis, 2005, p. 10). In dat laatste geval hebben we het nadrukkelijk over strategische innovaties.



4 DE UITDAGING VAN STRATEGISCHE ICT-INNOVATIES IN DE PUBLIEKE SECTOR

Het nieuwe Rotterdamse bestuurskundige onderzoeksprogramma richt zich op het thema van verbroken verbindingen en verbindend vermogen.¹ Verschillende redenen liggen ten grondslag aan een proces waarin de overheid op steeds meer afstand is komen te staan van ontwikkelingen in de samenleving. De kritiek op het functioneren van de overheid beperkt zich daardoor niet langer tot een discussie over effectiviteit en efficiëntie, maar steeds vaker worden ook vraagtekens gezet bij de vermeende legitimiteit van het openbaar bestuur. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het eerder aangehaalde afnemende vertrouwen van burgers en bedrijven in het openbaar bestuur. Een indicatie is ook het stijgende aantal (kleinere) partijen dat met de komende Tweede Kamerverkiezingen meedoet met als belangrijkste programmapunt het op hun eigen wijze dichten van de kloof tussen burger en bestuur. Tegelijkertijd kan een optredende vervreemding worden waargenomen als gevolg van onduidelijke rollen voor zowel overheid als burger enerzijds en (te) hoge verwachtingen anderzijds. Burgers weten onvoldoende wat zij van de overheid kunnen en mogen verwachten. Dit blijkt bijvoorbeeld ten aanzien van sociale onveiligheid zoals deze door burgers wordt gevoeld. Naast een relatief hoge criminaliteit en ontwikkelingen als vergrijzing en afnemende sociale cohesie in de maatschappij, blijken gevoelens van onbehagen en onveiligheid ook te worden versterkt doordat mensen onvoldoende vertrouwen hebben in instituties die hun veiligheid moeten waarborgen. Dit leidt tot een gevoel van onbekendheid, anonimiteit en 'er alleen voor staan' (RMO, 2004). Een dergelijke vervreemding holt het gezag van overheidsorganisaties langzaam maar zeker uit. Hierbij zijn en worden noodzakelijke verbindingen tussen overheid en samenleving in toenemende mate verbroken. Als reactie hierop zien we in het openbaar bestuur ontwikkelingen die de uitdrukking zijn van een zoektocht door dit bestuur om de met de samenleving verbroken verbindingen

te herstellen. Voorbeelden hiervan zijn de roep om integraal beleid en om leiderschap en de discussie over het herstel van waarden en normen.

Dit is ook door anderen gesignaleerd. Zo merkte de eerder aangehaalde Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid in 2001 al op dat legitimiteitsverlies dreigt en dat de Nederlandse overheid in een sluipende crisis terecht dreigt te komen als zij niet spoedig maatregelen neemt ter ondersteuning van nieuwe democratische processen (p. 6). Impliciet heeft ook Wesseling (2005) het over verlies aan legitimiteit als hij in een recent artikel concludeert dat het ongenoegen in de samenleving over politiek, ondanks het feit dat er vele innovaties plaatsvinden, de laatste jaren alsmmaar toeneemt (p. 2-3).

Als oorzaak voor de toegenomen afstand tussen overheid en samenleving (en het daarmee gepaard gaande legitimiteitsverlies van de overheid) worden ontwikkelingen genoemd als maatschappelijke specialisatie, differentiatie en fragmentatie, individualisering, de ontwikkeling van een multiculturele samenleving, globalisering, liberalisering, de scheiding tussen beleid en uitvoering en een onvoldoende responsief vermogen vanuit het politieke systeem. Soms is sprake van een vrij directe invloed van ICT op een ontwikkeling (bijvoorbeeld specialisatie, differentiatie en fragmentatie), maar soms ook is deze directe invloed veel geringer of zelfs afwezig (zoals de ontwikkeling van de multiculturele samenleving). Wel versterkt en versnelt ICT de genoemde ontwikkelingen.² Met andere woorden: ICT leidt tot radicalisering van bestaande maatschappelijke trends (Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid, 2001, p. 10 en 15).

ICT draagt dus direct en – via de radicalisering van de trends – indirect bij aan het legitimiteitsverlies van de overheid en is daarmee deel van het probleem. Tegelijkertijd, zo is betoogd, zien we een enorme belangstelling voor innovaties en erkenning van het belang ervan. Bovendien wordt erkend dat ICT beschikt over innovatiepotentieel. Hoe kan dit nu tegelijkertijd optreden? ICT is betiteld als innovatie-as en geldt zelfs als 'doorbraaktechnologie'. Ook – juist ook – op strategisch niveau. ICT raakt het hart van overheidsorganisaties en is een stimulans en aanjager voor innovatie. De verwachting is zelfs uitgesproken dat de inzet van ICT leidt tot volledig nieuwe doelstellingen en strategieën in het openbaar bestuur. Hoe kan het dan dat tegelijkertijd legitimiteitsverlies dreigt en dat sprake is

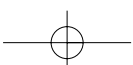
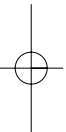
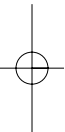
van verbroken verbindingen? Moet ICT, naast het feit dat ze deel is van het probleem, niet tevens ook deel uitmaken van de oplossing?

Bij het stellen van deze vraag moet direct worden gewaakt voor overschatting en te hoge verwachtingen. Geen enkele innovatie in de geschiedenis is sneller geadopteerd dan het internet (Jeurgens, 2006, p. 26). Als we hierbij bedenken dat de geschiedenis van innovaties leert dat belangrijke doorbraken in de regel veel tijd nodig hebben (decennia of langer), dan is enige relativisering van de mogelijkheden van ICT op zijn plaats. Misschien verwachten we wel te snel te veel. Tegelijkertijd echter zegt de mate waarin en de snelheid waarmee innovatieve producten worden ingevoerd veel over de acceptatiegraad van de samenleving. Dat is bij het internet zonder meer uitzonderlijk. Ondanks deze relativisering is het daarom mijn overtuiging dat we meer mogen verwachten van een zo betekenisvol instrument dan we nu in de praktijk waarnemen. Door innovatief gebruik te maken van nieuwe ICT-mogelijkheden kan een overheidsorganisatie de relatie met haar omgeving vernieuwen en/of anders inrichten. Met andere woorden: strategische innovaties met ICT moeten kunnen bijdragen aan het herstellen van de geconstateerde verbroken verbindingen.

Hiermee is niet gezegd dat er geen of onvoldoende innovaties plaatsvinden. Met Wesseling ben ik van mening dat de drive om in het publieke domein te innoveren enorm is en er al vele innovaties plaatsvinden. Desondanks neemt het ongenoegen over de politiek en de overheid eerder toe dan af (Wesseling, 2005). Kennelijk draagt innovatie op dit moment ook onvoldoende bij aan het herstel van verbroken verbindingen. Vragen die ik daarom, in ieder geval voor strategische innovaties op basis van ICT, wil verkennen, zijn welke verklaringen hiervoor gelden (par. 5) en welke aangrijpingspunten er zijn om dit te verbeteren (par. 6).

Noten

- 1 De contouren hiervan zijn geschetst door Victor Bekkers in een essay dat is geschreven als input voor de strategiedagen van de capaciteitsgroep die in maart 2006 zijn gehouden.
- 2 Dit als gevolg van organisatorische kwaliteiten die verbonden zijn met technologie, zoals verbinden, openheid, horizontalisering, interactie en communicatie en zelforganisatie (Bekkers, 2000, p. 26).



5 NADERE VERKENNING VANUIT DRIE INVALSHOEKEN

Ik zie verschillende oorzaken waarom strategische innovaties met ICT momenteel onvoldoende bijdragen aan het herstel van verbroken verbindingen (en dus aan het stoppen van het legitimizeitsverlies van de overheid). Deze oorzaken hangen samen met de wijze waarop dit soort innovaties plaatsvinden en de benadering van innovatie die daarbij wordt gehanteerd, de specifieke rol van ICT en de specifieke context waarbinnen de innovaties zich voltrekken.

5.1 DE WIJZE WAAROP STRATEGISCHE ICT-INNOVATIES PLAATSVINDEN

Vooralsnog beperkte toepassing en eenzijdige benadering

Bij strategische ICT-innovaties wordt vaak verwezen naar het begrip 'e-government'. Op basis van een analyse hiervan concluderen Zouridis en Thaens (2003) dat de toepassing van e-government in het openbaar bestuur vooralsnog vrij beperkt is (het gaat vrijwel uitsluitend om elektronische diensten) en dat er sprake is van een erg eenzijdige benadering van het begrip 'e-government'.

De beperkte toepassing volgt uit het feit dat e-government in de praktijk vooral wordt gericht op:

- een beperkt aantal organisatorische niveaus binnen de overheid (voornamelijk het operationeel en tactisch organisatieniveau, omdat het vooral gaat om ondersteuning van uitvoerings- en/of bedrijfsvoeringsvraagstukken);
- een bepaald aspect van het beleidsproces (ondersteuning van de uitvoering van reeds geformuleerd beleid);

- een bepaald aspect van het politieke proces (vergroten van transparantie, gericht op het afleggen van verantwoording);
- slechts één van de specifieke rollen die burgers kunnen spelen in hun verhouding tot de overheid (de burger als klant van de overheid).

In plaats van e-government lijkt het daarom wellicht beter om te spreken van e-services waarin verbetering van dienstverlening centraal staat (Zouridis & Thaens, 2003). Door Fountain is aangegeven dat in dit geval sprake kan zijn van een legitimiteitsparadox. Deze houdt in dat betere digitale dienstverlening als strategie gericht op de versterking van de legitimiteit van gemeenten leidt tot het tegenovergestelde, namelijk verlies van legitimiteit. Dit omdat zowel de rol van de overheid als die van de burger te beperkt wordt geformuleerd (Fountain, 2001).

Qua benadering blijkt uit het onderzoek dat veel e-governmentprojecten de overheid vooral zien als informatieverwerkende organisatie, waar het gaat om het verzamelen, bewerken en verspreiden van informatie. ICT is dan vooral een middel om processen sneller en beter te maken, met verhoging van effectiviteit en efficiëntie als belangrijkste waarden. Ook uit een studie naar de moderniseringsprogramma's van overheden uit verschillende landen en analyses van enkele internationale cases blijkt efficiëntie telkens weer veruit de belangrijkste legitimatie te zijn voor de inzet van ICT binnen het openbaar bestuur (Bekkers, Van Duivenboden & Thaens, 2006, p. 237).

Een dergelijke (informatiekundige) benadering van ICT is te beperkt en te eenzijdig voor overheidsorganisaties om als basis te dienen voor een beleid waarin ICT als strategische factor binnen de organisatie wordt gezien. Op strategisch niveau binnen de overheid gaat het immers niet alleen om economische waarden als effectiviteit en efficiëntie, maar ook om juridische, bestuurlijke en politieke waarden.

Onderschatting van de institutionele betekenis van ICT-innovaties

Vaak worden strategische innovaties met ICT – misschien wel als gevolg van de genoemde beperkte toepassing en eenzijdige benadering – benaderd als product- of diensteninnovaties of als technologische innovaties. Dit doet in mijn ogen geen recht aan de werkelijke betekenis van een dergelijke innovatie.

Neem bijvoorbeeld de pogingen van veel gemeenten om burgers en bedrijven langs elektronische weg producten en diensten aan te bieden. Te weinig beseft men dat de impact van een dergelijke innovatie verder gaat dan alleen die dienst of dat product. Veelal zijn ook wijzigingen noodzakelijk in de gemeentelijke processen, in de wijze waarop de organisatie is gestructureerd en werkt, of sterker nog, in de relaties die de gemeente onderhoudt met andere organisaties (bijvoorbeeld in het geval van basisregistraties). Als deze betekenis niet wordt erkend, loopt de innovatie meer kans te stranden op barrières in de uitvoering.

Meijer en Zouridis (2006) gaan nog verder. Zij stellen dat e-government vooral moet worden gezien als een institutionele innovatie. De reden hiervoor is dat e-government in de praktijk niet alleen te maken heeft met technologische en organisatorische barrières, maar ook raakt aan institutionele vraagstukken. Te denken valt aan de verdeling van macht, juridische regels en praktijken, democratische principes en bureaucratische principes als neutraliteit en gelijke behandeling van gelijke gevallen. Ook Bekkers (2001, p. 57) heeft hier in het verleden op gewezen door te spreken van de institutionele betekenis van e-government.

5.2 DE ROL VAN ICT

Een tweede categorie oorzaken waardoor strategische ICT-innovaties de hoge verwachtingen vooralsnog niet kunnen waarmaken, heeft te maken met ICT als instrument. Naast om wat ik de tragiek van ICT en sturing noem, gaat het hierbij ook om de wraak van technologie zelf.

De tragiek van ICT en sturing

De jaarbijeenkomst 2005 van het Center for Public Innovation is opgezet aan de hand van de stijlfiguur van de Griekse tragedie (CPI, 2006). Belangrijk kenmerk hiervan is dat zij alleen bestaat bij de gratie van menselijk handelen. Onderdeel van dit handelen is het maken van keuzen, waarbij wordt gesteld dat mensen geneigd zijn om de ongewenste en onvermijdelijke neveneffecten van de keuzen niet te zien. Dit vanwege misrekening, overmoed en/of verblinding.

Mijn idee is dat we op dit moment in zekere zin te maken hebben met een tragedie van ICT en sturing. Netwerksturing is populair geworden doordat klassieke sturing tegen grenzen begon aan te lopen. De maakbaarheidgedachte bleek in veel gevallen niet langer adequaat te zijn. Zoals eerder betoogd radicaliseert ICT de ontwikkelingen die hieraan bijdragen. Conform de tragische stijlfiguur zien sommigen, wellicht verblind en overmoedig, in moderne technologie alsnog de oplossing om klassieke sturing te redden. ICT kan het idee van 'command and control' verbeteren en vervolmaken en zo alsnog de cybernetische droom realiseren. Een voorbeeld hiervan is de inzet van ICT om 'ketens' van overheidsorganisaties (zoals de justitiële keten) conform de oude machinemetafoor van de overheid efficiënter en effectiever te stroomlijnen. Een ander voorbeeld is de inzet van ICT voor verantwoording, toezicht en veiligheid, waarbij communicatieve en interactieve eigenschappen van technologie vooral worden ingezet om de prestaties van organisaties te meten en te monitoren. Dit met als uiteindelijk doel het verder rationaliseren van de overheid (Thaens, 2004; Bekkers & Thaens, 2005). Op deze manier wordt technologie ingezet om de (klassieke) centrale positie van de overheid ten opzichte van de samenleving via een verlichte wijze in stand te houden. In mijn optiek een misrekening (eveneens onderdeel van de tragische stijlfiguur), omdat het een ontkenning impliceert van de afstand die inmiddels tussen openbaar bestuur en samenleving is ontstaan. Bovendien heeft men een te groot geloof in ICT: net zo min als ICT 'de' oorzaak is van het ontstaan van de afstand tussen overheid en samenleving, is ze 'het' middel om deze afstand op te heffen.

De wraak van ICT

Edward Tenner (1997) beschrijft in zijn bijzondere boek *Why Things Bite Back* dat de inzet van allerlei soorten technologie zich vaak wreekt doordat verschillende onbedoelde gevolgen (soms ook perverse effecten genoemd) optreden die het bedoelde effect soms tenietdoen.

Een voorbeeld hiervan uit de medische wetenschap is dat nieuwe technologieën er steeds beter in slagen om de kans op overlijden als gevolg van dodelijke ziekten en infecties te verminderen. Een gevolg hiervan is wel dat we meer chronisch zieke patiënten hebben dan ooit tevoren. De aard van de medische wetenschap verschuift daardoor van 'beter maken' tot 'verzorgen en dragelijk houden'. Een minder dramatisch voorbeeld is e-mail. Dankzij

e-mail kan ik snel en eenvoudig contact opnemen met iemand op het moment dat het mij uitkomt. Dit maakt communiceren gemakkelijker en het scheelt een hoop tijd, maar de keerzijde is dat andere mensen mij ook steeds gemakkelijker kunnen vinden en dat ik meer en meer tijd kwijt ben met het afhandelen van allerlei verzoeken en vragen...

ICT lost dus veel problemen op, maar brengt vaak ook nieuwe problemen met zich mee. Het is niet de technologie zelf die tot onbedoelde, vaak ongewenste, gevolgen leidt, maar de verankering ervan in het recht, in regels of in gewoonten. Technologische wraak treedt op omdat nieuwe structuren, apparaten en organismen reageren op echte mensen in echte situaties, op manieren die we niet van tevoren kunnen voorzien, aldus Tenner (1997).

5.3 DE CONTEXT VAN STRATEGISCHE ICT-INNOVATIES

Een laatste categorie oorzaken die er debet aan is dat strategische innovaties met ICT niet die rol in de praktijk spelen die wel verwacht mag worden, heeft te maken met de specifieke context waarin dit soort innovaties gestalte moet krijgen, namelijk de concrete setting van een overheidsorganisatie. Daarnaast vormt ook het gebrek aan aandacht voor het uiteindelijke gebruik van de innovaties een oorzaak.

Barrières voor innovaties in de publieke sector

Innovatief vermogen van een organisatie is nodig om ruimte te creëren voor nieuwe ideeën en om weerstanden te overwinnen die het gevolg zijn van de implementatie hiervan. Iedere verandering roept immers weerstand op. Uit literatuur blijkt dat onder andere de volgende condities bijdragen aan vergroting van het innovatieve vermogen (De Groen e.a., 2005; Mulgan & Albury, 2003; Rogers, 2003; Halvorsen e.a., 2005):

- de structuur van de sector (vooral de aanwezigheid van prestatiedruk of competitie);
- de vrijheid om te experimenteren (met aandacht voor beloningen bij succes);
- een cultuur met ruimte om fouten te maken;
- focus (om te kiezen uit de rijkdom van ideeën en deze te implementeren);

- kennis (het verbinden van kennisgebieden en competenties);
- management en leiderschap (steun om risico's te nemen, focus op resultaten) en
- de (dis)continuïteit van hervormingen (innovaties ook tot wasdom laten komen).

Voor de meeste overheidsorganisaties – er zijn uiteraard uitzonderingen – geldt dat niet zonder meer voldaan wordt/kan worden aan deze condities. Vaak ontbreekt bijvoorbeeld 'natuurlijke' concurrentie. Belangrijker nog is het uitgangspunt van Webers ideaaltype van de bureaucratie dat de overheid als institutie gericht is op het waarborgen van de continuïteit van de samenleving. Dit betekent dat doelmatigheid, doelgerichtheid en doeltreffendheid enerzijds en rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid anderzijds belangrijke waarden voor een overheid zijn. Een dergelijke setting staat vaak op gespannen voet met de condities voor innovatie.

Als voorbeeld geldt de noodzaak tot experimenteren en vooral ook het nemen van risico's (kenmerk van innovaties is immers dat ze kunnen mislukken). Voor een overheidsorganisatie is dit in meerdere opzichten een probleem. Niet alleen loopt men het risico als ondoelmatig te worden beoordeeld door een rekenkamer, maar ook kan een mislukte innovatie door de media worden aangegrepen als een nieuw voorbeeld van 'de altijd maar verkwistende overheid'. Daarnaast betekent een niet-geslaagde innovatie vaak een krasje op het blazoen van een verantwoordelijke of een betrokken ambtenaar (met mogelijk gevolgen voor diens carrière) (Borins, 2001). Een ander voorbeeld betreft het stimuleren van creativiteit van medewerkers die nodig is voor innovatie. Ook dit is binnen de overheid dikwijls een probleem. In de private sector is het niet ongebruikelijk dat een werknemer een forse vergoeding ontvangt wanneer zijn idee tot grote winst of besparingen leidt. Binnen de overheid zijn individuele beloningen echter geen gemeengoed (Glor, 2002). Op organisationeel niveau geldt soms hetzelfde: een organisatie bespaart als gevolg van een innovatie wellicht veel geld, maar wordt 'als beloning' dan het jaar daarop in haar budget of subsidie gekort.

Een ander probleem binnen het openbaar bestuur is het zogenoemde 'Not Invented Here Syndrome'. Dit syndroom verhindert vaak dat er van elkaar wordt geleerd of dat innovaties die elders ontwikkeld zijn, worden overge-

nomen. Scheepbouwer noemt dit in zijn rapport een van de redenen die vernieuwing in de zorg in de weg staat (KPN, 2006). Ook in mijn eigen consultancypraktijk kom ik dit meer dan eens tegen. Gemeenten willen dan niets overnemen wat is verzonnen door een andere gemeente, omdat er in het verleden ooit een dreiging van herindeling is geweest. Of – nog vreemder – men doet een beroep op de eigen autonomie als legitimatie om zelf informatiesystemen te ontwikkelen. Dit terwijl soortgelijke systemen elders al lang zijn ontwikkeld of zelfs als standaardpakket op de markt verkrijgbaar zijn. Dit soort praktijken remt innovatie.

Bovenstaande barrières beperken het innovatieve vermogen van overheidsorganisaties. Desondanks betekent dit niet dat innovatie per definitie onmogelijk is. Immers, in de praktijk van alledag vinden talloze innovaties plaats in de publieke sector. Het betekent wel dat dit vaak een bijzondere inzet, toewijding en veel doorzettingsvermogen vergt van de betrokken mensen die echt iets willen veranderen (soms wel aangeduid als 'Hollandse Helden', Initiatiefgroep Belgendoenhetbeter.nl, 2004). Ook een evaluatie van het superpilotproject, gericht op het versnellen van de ontwikkeling van elektronische dienstverlening, leerde dat wilskracht gezien kan worden als het 'geheim' van elektronische dienstverlening. Indien een gemeente echt iets wil op dit vlak, dan slaagt men erin de ambities te realiseren, met of zonder steun van het Rijk (Zouridis, Thaens & Vrijling, 2005).

Gebrek aan aandacht voor gebruik van innovaties

Na Zuid-Korea is Nederland het tweede breedbandland ter wereld en volgens het CBS is Nederland koploper in Europa waar het gaat om het gebruik van e-commerce. Desondanks blijft het daadwerkelijke gebruik van ontwikkelde elektronische *overheidsvoorzieningen* in de praktijk behoorlijk achter bij de mogelijkheden.

Zo blijkt uit Eurostat-onderzoek dat in 2004 in Nederland 69% van de ondervraagde personen in de drie maanden voor de ondervraging het internet heeft gebruikt. Het percentage personen dat in de drie maanden voor de ondervraging het internet heeft gebruikt voor het verkrijgen van informatie van overheidswebsites, is in datzelfde jaar in Nederland slechts 17. Het CBS stelde in 2004 een totaalgebruik van overheidswebsites vast van 23%. Iets meer dan de eerdergenoemde 17%, maar nog altijd fors lager dan

het mogelijke gebruik (Van Dijk & Van Deursen, 2006). Hoewel de genoemde cijfers zich alleen richten op het gebruik van overheidswebsites, blijft het achterblijvende gebruik niet alleen hiertoe beperkt. Ook zoiets als deliberatie in het kader van interactieve beleidsvorming, wordt zelden elektronisch gebruikt. Daar waar deze ingezet wordt, lijkt alleen de politieke elite te willen participeren. Veel burgers geven aan veel waarde te hechten aan de meer persoonlijke kanalen van baliebezoek en telefoon (Van Dijk & Van Deursen, 2006).

Dit achterblijvende gebruik wordt steeds vaker als probleem gezien (Ministerie van Economische Zaken, 2004; Tweede Kamer, 2004a en 2004b). Op het niveau van een ontwikkelde toepassing betekent een achterblijvend gebruik dat de verwachte 'return on investment' niet wordt gehaald. Op het niveau van de maatschappij als geheel betekent onderbenutting van ICT-mogelijkheden achterblijvende economische groei of productiviteit. Vanuit overheids perspectief is het belangrijkste probleem echter dat vooraf gekoesterde verwachtingen ten aanzien van de elektronische overheid niet of slechts ten dele worden waargemaakt. Als het gebruik achterblijft, in hoeverre wordt de overheid dan werkelijk efficiënter, effectiever en transparanter naar burgers en bedrijven toe?

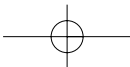
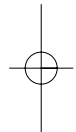
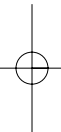
Een mogelijke verklaring voor het achterblijvende gebruik is dat veel aandacht – denk aan de vele benchmarks en monitoring – uitgaat naar de ontwikkeling van het aanbod van dit soort dienstverlening. Slechts mondjesmaat wordt gekeken naar de wensen en behoeften van burgers en bedrijven. Dit is opvallend omdat dit feitelijk betekent dat het centraal stellen van de vraag van burgers (veelgenoemd als motief voor de ontwikkeling van elektronische dienstverlening) langs de aanbodkant wordt opgepakt, zonder dat duidelijk is wat deze vraag nu eigenlijk is.

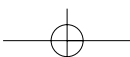
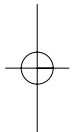
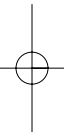
In plaats van aan burgers te vragen wat ze willen, doet de overheid alsof ze dit allemaal al weet. Hierbij gaat het nog wel eens mis, zo blijkt uit recent onderzoek van Van Dijk en Van Deursen. Zij tonen onder andere aan dat de veronderstelling dat het internet een algemeen toegankelijk kanaal is of dit binnen enkele jaren zal zijn, feitelijk onjuist is. Niet alleen kunnen niet alle mensen gebruikmaken van dit kanaal, er is ook nog een groep burgers die het internet niet wil gebruiken of alleen voor bepaalde activiteiten. Ze concluderen dat de vanzelfsprekendheid waarmee vooronderstellingen



over wat burgers willen en wat ICT voor hen betekent, bij alle lagen van de overheid gehanteerd worden, wat de verdere ontwikkeling van elektronische overheidsdiensten belemmert (Van Dijk & Van Deursen, 2006).

Meer aandacht lijkt dus nodig voor zowel de door de overheid gehanteerde vooronderstellingen als voor het gebruik van voorzieningen. Anders blijft het bij ambities wanneer de overheid strategische ICT-innovaties wil gebruiken om de afstand tussen overheid en burger te verkleinen.





6 BETEKENIS EN AANGRIJPINGS- PUNTEN TOT VERBETERING

Uit voorgaande verkenning komt een aantal belangrijke zaken naar voren die spelen rond strategische ICT-innovaties. Deze zaken bieden mogelijk een verklaring voor de vooralsnog beperkte bijdrage aan de verkleining van de afstand tussen burger en overheid.

Bijkomend probleem is dat de genoemde zaken veelal met elkaar samenhangen en in sommige gevallen elkaar versterken. Zo kan juist de inzet van ICT, vaak nodig om tot verregaande innovaties te komen, de organisatorische setting die nodig is voor innovatie, negatief beïnvloeden. Innovatie gedijt in de regel goed in een organisatie met een heterogene cultuur met ruimte voor experimenten en 'vrij denken' en waarin conflicterende inzichten tot op zekere hoogte worden gewaardeerd als bron van dynamiek. Een probleem hierbij is de ooit door Frissen zo genoemde 'mythe van de rationalisering' (Frissen, 1989, p. 260). Informatisering is hierbij primair gericht op het beter laten functioneren van overheidsorganisaties. Vanwege een 'Wahlverwandschaft' zijn er tekenen dat informatisering bijdraagt aan een versterking van de bureaucrativering. Zoals betoogd is dat vaak niet de meest vruchtbare context om tot innovaties te komen. Dit wordt nog versterkt door de eerder eveneens als probleem gesignaleerde dominante eenzijdige – informatiekundige – benadering van ICT, tevens volgend uit de genoemde mythe. Door de eenzijdigheid vindt steeds verdergaande rationalisering van beleid en beleidsprocessen plaats, met als gevolg steeds minder ruimte voor, soms uitermate functionele en in aard vaak politieke, conflicten (Zouridis & Thaens, 2003). Hierdoor vervalt een mogelijke bron voor innovaties.

Hierna probeer ik, op basis van de eerder opgedane inzichten, aanknopingspunten te bieden voor verbetering van de huidige praktijk. Dit vanuit

de gedachte dat bestuurskunde niet alleen gericht is op analyse en descriptie, maar ook op prescriptie.

6.1 STRATEGISCHE ICT-INNOVATIE BENADEREN ALS BESTUURSKUNDIG VRAAGSTUK

De geschiedenis laat zien dat innovatie meer is dan de invoering van een technologische vernieuwing. Innovatie en modernisering hebben niet alleen met vernieuwing, maar evenzeer met behoeften, gevestigde belangen, machtsverhoudingen en draagvlak te maken (Jeurgens, 2006). Een illustratie hiervan is het mislukken van het Video 2000-systeem van Philips, ondanks het feit dat het technisch superieur was aan het VHS-systeem dat de markt wel voor zich wist te winnen. Daarnaast leert de geschiedenis ook dat sociale, economische en maatschappelijke effecten van innovaties niet mogen worden onderschat, aldus Jeurgens (2006).

Vertaald naar de publieke context maakt dit innoveren bij uitstek tot een bestuurskundig fenomeen. Door het als zodanig te beschouwen kan worden gekomen tot een bredere toepassing van strategische ICT-innovaties en een verbreding van de eenzijdige benadering. Tevens doet een bestuurskundig perspectief meer recht aan de institutionele betekenis van strategische ICT-innovaties.

Zoals eerder geconstateerd richt een groot gedeelte van de strategische ICT-innovaties in de publieke sector zich op dit moment op de verbetering van dienstverlening. Het lijkt zinvol om het toepassingsgebied van dit soort innovaties uit te breiden naar andere delen van en processen in het openbaar bestuur. Op voorhand zie ik vier mogelijke aangrijpingspunten, waarbij de inzet van ICT-innovaties achtereenvolgens wordt gericht op:

- het strategisch organisatieniveau. Kansen voor innovatie richten zich hier op het (her)formuleren van doelen, de algemene strategie en de aansturing van een organisatie;
- de ontwikkeling van en besluitvorming over beleid. ICT-innovatiekansen liggen hier op terreinen waar momenteel slechts in experimentele zin of op zeer bescheiden schaal ICT wordt ingezet, zoals probleemrekening, agendavorming, beleidsformulering en/of besluitvorming (zie

- ook Oates, 2003). Een interessant voorbeeld van een dergelijke kans is het zien van 'blogging' als democratische praktijk (Griffiths, 2004);
- een ondersteuning van het politieke bedrijf, anders dan het afleggen van verantwoording. Weinig tot geen aandacht gaat vooralsnog uit naar een mogelijke rol van ICT bij aspecten als vertegenwoordiging, het genereren van ideeën en het afwegen hiervan, en de uiteindelijke besluitvorming;
 - de rollen van burgers, anders dan die van de klant van het openbaar bestuur. Burgers zijn naast klant immers tegelijkertijd ook subject van beleid, kiezer en citoyen. Het nadenken over de vraag wat ICT binnen deze rollen kan betekenen, biedt mogelijkheden om op dit punt tot strategische innovatie te komen.

Een bestuurskundig perspectief maakt het mogelijk naar vraagstukken van ICT-innovaties te kijken, anders dan alleen vanuit de geconstateerde dominante (informatiekundige) en daarmee eenzijdige invalshoek. Aansluiting kan worden gezocht bij het in de bestuurskunde gangbare onderscheid in economische, juridische, technisch-wetenschappelijke en politieke rationaliteit (Snellen, 1987 en 2002). Het zijn immers juist deze rationaliteiten samen die binnen overheidsorganisaties de context en de richting bepalen waarin de betekenis, de werking, de effecten en het gebruik van een strategische inzet van ICT gestalte krijgen. In een boekbijdrage heb ik eerder laten zien dat het spelen met de verschillende rationaliteiten kan bijdragen aan de ontwikkeling van een operationele strategie ten aanzien van eGovernment (Thaens, 2001).

6.2 BEGRIJPEN VANUIT EEN PUBLIEKE INNOVATIE ECOLOGIE

De term 'informatie-ecologie' is op de kaart gezet door Davenport en Prusak (1997) als een mensgeoriënteerde benadering van het ontwerpen en managen van informatieomgevingen. Meer in het bijzonder kan een informatie-ecologie worden omschreven als een systeem van mensen, praktijken, waarden en technologieën in een specifieke lokale omgeving. Centraal staat niet technologie, maar de menselijke activiteiten die gediend worden door de technologie (Nardi & O'Day, 1999, p. 50). Het concept benadrukt de relaties die bestaan tussen instrumenten, mensen en hun activiteiten.

Om tot verbetering van de huidige praktijk te komen verdient het aanbeveling om een strategische ICT-innovatie te bestuderen vanuit de theorie van de informatie-ecologie (Bekkers, Van Duivenboden & Thaens, 2006, p. 237). Vanwege het belang van innovaties in de publieke sector en het eigen karakter hiervan zou het bovendien verstandig zijn om het idee van een eigen Publieke Innovatie Ecologie eens nader uit te werken. Kern hiervan moet een verbijzondering van de informatie-ecologie naar innovaties met ICT in de publieke sector zijn. Gebaseerd op een informatie-ecologische benadering van e-government, zoals ontwikkeld door Bekkers en Homburg (2005, p. 184-185), zouden de volgende uitgangspunten kunnen worden gehanteerd voor het begrijpen van strategische ICT-innovaties vanuit een Publieke Innovatie Ecologie:

- een strategische innovatie met ICT moet worden gezien als een systeem met sterke relaties tussen de te onderscheiden onderdelen, waarvan ICT er slechts één is. Gekeken moet ook worden naar zaken als de organisatiestrategie, de cultuur en de structuur van de organisatie en de verdeling van macht en machtsbronnen binnen de organisatie;
- de specifieke kenmerken van de organisatie in kwestie bepalen hoe ICT wordt ingezet en hoe innovaties met behulp hiervan gestalte krijgen. Dit omdat bij een strategische innovatie vele actoren betrokken zijn, die ieder eigen (on)mogelijkheden voor innovatie onderkennen;
- innovaties krijgen vorm als gevolg van de interactie tussen technologische, politieke, sociaalorganisatorische, culturele en economische omgevingen. Het gaat om een co-evolutie en dus niet louter om de inzet van ICT;
- innovatie is de uitkomst van een complex en vooraf onvoorspelbaar proces van interacties waarin macht, uitwisseling en communicatie een belangrijke rol spelen. Keuzen die met betrekking tot innovatie worden gemaakt, vinden plaats in een specifiek voor de organisatie in kwestie geldende arena waarin verschillende actoren actief zijn, met ieder een eigen positie in de organisatie, eigen interesses en eigen machtsbronnen. Daarom moet worden gekeken naar de interacties die tussen deze actoren ten aanzien van de innovatie in kwestie plaatsvinden, de strategieën die zij gebruiken om hun eigenbelang veilig te stellen, de keuzen die ze maken, en de waarden die ze associëren met innovatie;
- het gedrag van de betrokken actoren en de interactie tussen hen en ook tussen de verschillende omgevingen zijn beïnvloed door de 'regels' en

de historisch gegroeide praktijken die in de desbetreffende organisatie bestaan. De manier waarop een organisatie een bepaalde innovatie ontwikkelt en inricht, is daarom altijd uniek.

Hoewel nadere uitwerking noodzakelijk is, biedt het concept van de Publieke Innovatie Ecologie een kader om meer inzicht te krijgen in hoe strategische innovaties met ICT in een overheidscontext gestalte krijgen. Ook kan het concept dienen om discussies los te maken over de betekenis die deze innovaties vervolgens hebben, bijvoorbeeld in het licht van de genoemde tragedie van ICT en sturing. Dit doordat het aandacht vraagt voor bij ICT-innovaties gehanteerde vooronderstellingen. Een van de belangrijkste voordelen van het begrijpen van dit soort innovaties vanuit bovenstaand kader is het benadrukken van het belang van lokaliteit en de specifieke sociale context waarin ICT-innovaties tot stand komen. Hiermee sluit het aan bij de inzichten van Brown en Duguid (2002), die stellen dat de sociale context in de praktijk vaak wordt overschaduwd door de claims van de technologie. Juist aandacht voor de sociale context waarin technologie uiteindelijk wordt verankerd, leidt volgens hen tot een beter ontwerp en gebruik van deze technologie.

Eerder hebben we gezien dat 'technologische wraak' optreedt omdat nieuwe structuren, apparaten en organismen gaan reageren met echte mensen in echte situaties, op manieren die we niet van tevoren kunnen voorzien. Omdat deze reacties juist de kern vormen van de Publieke Innovatie Ecologie, biedt dit concept een mogelijkheid om meer vat te krijgen op de vaak optredende onbedoelde en ongewenste neveneffecten van de inzet van technologie.¹

6.3 VERGROTING VAN HET INNOVATIEVE VERMOGEN VAN DE OVERHEID

Zoals in de verkenning naar voren is gekomen, is vergroting van het innovatieve vermogen van overheidsorganisaties een grote uitdaging in het kader van strategische ICT-innovaties. Zonder dit heel ver uit te werken doe ik hierbij de volgende suggesties die kunnen leiden tot vergroting van dit vermogen.

Variëren in het te volgen innovatieparadigma

In de literatuur worden globaal twee belangrijke paradigma's onderscheiden die kunnen worden gevolgd wanneer het gaat om innovaties: het gesloten versus het open innovatieparadigma. Kern van de gesloten benadering is dat de innovatie volledig binnen de eigen organisatie wordt ontwikkeld en vormgegeven. De controle over de innovaties in de organisatie ligt dus bij de organisatie zelf, zo wordt verondersteld. Mede als gevolg van communicatieve en interactieve eigenschappen van technologie en in bredere zin het ontstaan van de netwerksamenleving is het de laatste jaren steeds aantrekkelijker geworden om innovaties in nauwe samenwerking met andere organisaties te ontwikkelen, zoals kennisinstellingen, universiteiten en bedrijven. Soms zelfs vindt nauwe samenwerking plaats tussen concurrenten. Een voorbeeld hiervan is iDeal, een internetbetaalmethode die door vier banken gezamenlijk is ontwikkeld. Samenwerking en uitgaan van het feit dat kennis en technologie moeilijk te beschermen zijn (waardoor een 'first mover advantage' belangrijker is dan ideebescherming), vormen derhalve de kern van het open innovatieparadigma (Chesbrough, 2003).

Mijn idee is dat het bedrijfsleven het open innovatieparadigma sneller heeft omarmd dan de overheid. Een bedrijf als Philips (alleen al verantwoordelijk voor tientallen procenten van het totale R&D-budget dat in Nederland aan innovatie wordt besteed) werkt al geruime tijd op basis van het open innovatieparadigma. Dat betekent onder andere dat de halfgeleiderdivisie intensief samenwerkt met Nokia, die haar opdrachten weer krijgt van de telecommunicatiebedrijven. Zo beïnvloeden en helpen ze elkaar en proberen ze in goede samenwerking tot de definitie van de juiste componenten te komen. Ook zit Philips Research aan tafel met grote winkelketens. Hierbij wordt gesproken over zaken die veel verder gaan dan waar Philips zich in het verleden op zou richten, zoals de inrichting van winkels, de 'shopping experience' van klanten, het betalingsverkeer en de in de winkels toe te passen logistiek (Bloem, Van Doorn & Noë, 2005).

Het samen met andere partijen zoeken naar een oplossing is voor het openbaar bestuur natuurlijk niets nieuws. Te denken valt alleen al aan de vele projecten die inmiddels in de vorm van publiek-private samenwerking zijn uitgevoerd. Samenwerken om te komen tot innovaties, zoals bedoeld binnen het open innovatieparadigma, komt naar mijn gevoel veel minder

vaak voor. In de literatuur zijn wel suggesties gedaan om de kenmerken van de wijze waarop in de ICT-wereld een product als Linux is ontwikkeld (deze kenmerken vertonen gelijkenis met de uitgangspunten van het open innovatieparadigma), toe te passen op de wijze waarop de overheid beleid ontwikkelt (Bekkers, 2000; Bekkers & Thaens, 2005), maar concrete navolging in de praktijk heeft dit bij mijn weten vooralsnog niet gekregen. Toch komt het open innovatieparadigma ook in het kader van de overheid wel meer en meer in de belangstelling te staan. Het onlangs gestopte InnovatiePlatform zette zelfs fors in op het stimuleren van open innovatie voor de overheid.

Ik deel de mening dat de publieke sector nog veel kan winnen bij het hanteren van dit paradigma. Toch denk ik dat hier ook een relativering van de verwachtingen op zijn plaats is. In de eerste plaats door wat Enthoven en Wesseling het optreden van een kennisparadox noemen: vanuit verschillende gezaghebbende instituten wordt samenwerking als panacee gezien voor de vele knelpunten op het terrein van innovatie. De belangrijkste mechanismen in de afzonderlijke domeinen zijn echter gericht op eigenbelang, men sluit zich af. Vanuit algemeen maatschappelijke overwegingen is samenwerking weliswaar noodzakelijk, maar de dagelijkse afrekenmechanismen in de verschillende domeinen (overheid, wetenschap, markt) werken in de praktijk vaak tegengesteld (Enthoven & Wesseling, 2006). Een andere relativering volgt uit het feit dat de randvoorwaarden voor open innovatie binnen de overheid vaak niet goed zijn uitgewerkt. Overheidsorganisaties zijn van nature en vanuit hun historie vaak geneigd om kennis en technologie te beschermen en intern te houden in plaats van te delen. Ook begint men pas vrij recent ervaring op te doen met fenomenen als uitbesteding van technologieën, met de bijbehorende complexiteit van rechtenbeheer. In de private sector is het niet ongebruikelijk dat de aan een open innovatietraject deelnemende organisaties ieder participeren in een start-up of jointventureorganisatie. Voor overheidsorganisaties is dit, gezien de verhouding die dan ontstaat met marktpartijen, ook moeilijk. Daarnaast maakt het verschijnsel van de politieke rationaliteit, die altijd aanwezig is binnen overheidsorganisaties, open innovatie per definitie ingewikkeld. Op basis van economische gronden kan een bepaalde samenwerking een positieve 'business case' opleveren. In de private sector is dit vaak voldoende om van start te gaan. Vanuit politieke overwegingen kan het voor een overheidsorganisatie vervolgens toch heel legitiem zijn om

niet in het samenwerkingsverband te stappen. Bijvoorbeeld omdat politieke gezagsdragers willen voorkomen dat het beeld ontstaat dat de overheid bepaalde ondernemingen meer bevoordeelt dan andere.

Werken aan een innovatieve cultuur

Naast het aanbrengen van variëteit in het te hanteren innovatieparadigma kan het innovatieve vermogen van een overheidsorganisatie ook worden vergroot door het aanpassen van de cultuur. Dit kan op verschillende manieren.

Een eerste manier is om bij innovaties te werken met een veranderstrategie. Zoals geconstateerd is een bureaucratische cultuur niet zonder meer een goede voedingsbodem voor innovatie. De bureaucratie heeft echter wel een zelfstandige waarde in het publieke domein doordat zij zorgt voor stabiliteit. Omdat stabiliteit en verandering binnen een overheidsorganisatie altijd op gespannen voet staan, stellen Termeer en Wildeboer (2006) dat het nodig is om bij veranderingen, en dus ook bij innovaties, te kiezen voor een duidelijke veranderstrategie. Deze dient gericht te zijn op het scheppen van condities die mensen in staat stellen zich op een gevarieerde wijze met hun omgeving te verbinden en op die manier tot innovatie te komen. Voorbeelden van dergelijke strategieën zijn het organiseren van ontmoetingen met derden, het concurreren met creativiteit, het geven van aandacht aan het moment van reflectie (leren en evalueren) en het alert zijn op het uitsluiten van bepaalde personen of opvattingen (Termeer & Wildeboer, 2006).²

De innovatieve cultuur binnen overheidsorganisaties kan ook worden vergroot door beloningen en erkenningen te gaan gebruiken, zo blijkt uit een studie naar succesvolle innovaties in de publieke sector (Borins, 2001). In de private sector is het normaal dat iemand een financiële beloning krijgt als zijn of haar idee aantoonbare substantiële besparingen voor de organisatie oplevert. In de publieke sector niet, het blijft vaak bij erkenning. Echter, waarom experimenteren we niet eens met financiële beloningen? In landen als Canada is het gelukt om hiervoor een regeling te ontwerpen. Ambtenaren die betrokken zijn bij een innovatie die geld oplevert in de vorm van een kostenbesparing of doordat rechten op een vernieuwing kunnen worden geclaimd, delen mee in de behaalde winst (65% is dan voor het ministerie en 35% voor betrokken ambtenaren). De relatie is niet hard te

maken, maar wel valt op dat Canada al jaren een van de koplopers is in de ontwikkeling van e-government.

Belangrijk voor innovatie is creativiteit. Om creativiteit te stimuleren zijn verschillende methoden beschikbaar waar de overheid gebruik van kan maken. Een interessante maar weinig tot niet gebruikte mogelijkheid is de zogenoemde 'TRIZ-methodiek'.³ De letters staan voor het Russische acroniem voor 'theorie van het inventief problemen oplossen'. Op basis van een analyse van duizenden patenten is gezocht naar hoe inventieve oplossingen voor problemen tot stand komen. Hieruit zijn principes afgeleid die gebruikt kunnen worden om bij andere problemen tot nieuwe creatieve oplossingen te komen. Het bedrijfsleven gebruikt de methodiek inmiddels veelvuldig, maar de overheid nog niet. Een verklaring hiervoor is mogelijk dat de principes vooral betrekking hebben op industriële situaties en producten en niet zonder meer geschikt zijn voor toepassing op minder tastbare zaken als beleid of diensten. Een vertaling van de principes naar het overheidsdomein kan echter de creativiteit in publieke organisaties stimuleren.

Om tot een meer innovatieve cultuur te komen kunnen we ook nog onze hoop vestigen op het ontstaan van wat Kevin Kelly noemt een 'nerd culture'. Het gaat om een (sub)cultuur die gepositioneerd is tussen kunst (gericht op schoonheid) en wetenschap (gericht op waarheid) in. In de nerd culture gaat het vooral om het ontdekken van nieuwe mogelijkheden: nieuwe zaken om te verklaren, nieuwe manieren om jezelf uit te drukken en nieuwe communicatiemogelijkheden. Hiervoor maken nerds liever gebruik van instrumenten dan van theorieën, omdat instrumenten sneller tot nieuwe ontdekkingen leiden (Kelly, 1998). Hoewel de term 'nerds' mij vooral doet denken aan slechte B-films waarin een aantal 'geeks' wraak neemt op meer populaire studenten, is het idee van het ontstaan van een soort tussencultuur op zich aantrekkelijk. Steeds vaker immers stromen jonge mensen in bij de overheid, die zelf zijn opgegroeid met de Nintendo- en andere toegepaste technologie en die gefascineerd zijn door de mogelijkheden ervan. Als geen ander spreken zij daarom zowel de taal van het openbaar bestuur als de taal van de ICT-wereld. Op deze manier kan de verbinding tussen beide werelden op een natuurlijke manier tot stand worden gebracht en ontstaat wellicht langzaam een meer stimulerende cultuur voor innovatie en technologie.

6.4 AANSTURING VAN ICT-INNOVATIES

Zowel uit de literatuur als uit eerder in deze rede behandelde aangrijpingspunten komen aanwijzingen naar voren die van belang zijn voor de wijze waarop ICT-innovaties binnen overheidsorganisaties moeten worden aangestuurd.

Interne problemen, en dus niet – zoals vaak gedacht – externe omstandigheden, vormen verreweg de belangrijkste aanleiding voor een overheidsorganisatie om te innoveren (Borins, 2001). Voor het managen ervan betekent dit dat een dergelijk innovatietraject altijd moet worden verbonden met een zekere ‘winst’ of voordeel voor de eigen organisatie. Een strategische innovatie die uitsluitend is gericht op het voortbrengen van voordelen voor andere partijen, zelfs als het hierbij gaat om ‘de’ burger, is gedoemd te mislukken. Een ander belangrijk leerpunt is dat de hele organisatie betrokken moet worden bij het proces van innoveren. Innoveren is dus niet iets wat beperkt mag blijven tot het topmanagement of tot de afdeling ICT. De reden hiervan is dat uit onderzoek eveneens is gebleken dat de helft van alle succesvolle innovaties in de publieke sector in de Verenigde Staten is gestart door het middenmanagement of door medewerkers op de werkvloer, en dus niet in de boardroom (Borins, 2001, p. 313).

Indien strategische innovaties worden benaderd vanuit de idee van Publieke Innovatie Ecologie, dan betekent dit ook iets voor de wijze van aansturing van de in te zetten ICT. De ecologische benadering gaat uit van lokaliteit en benadrukt het belang van de sociale context bij de ontwikkeling en vormgeving van technologische oplossingen. Wil ICT haar strategisch innovatiepotentieel kunnen realiseren, dan dient hier rekening mee te worden gehouden.

In de eerste plaats moet de aansturing van ICT, meer nog dan nu vaak het geval is, plaatsvinden vanuit de ‘business’-kant van de organisatie. Op dit moment worden vanuit ‘de ICT-wereld’ vaak min of meer kant-en-klare concepten naar voren geschoven. Een voorbeeld is SOA, de Service Oriented Architecture (een concept dat in de ICT-wereld momenteel sterk in de belangstelling staat). Het probleem hierbij is dat de ‘business’-kant, veelal ook de besluitvormers wanneer het gaat om investeringen, vaak niet begrijpt waar het bij dit soort concepten om gaat of wat het voordeel ervan

is voor de eigen organisatie.⁴ Deels ligt dit mogelijk aan het gehanteerde (technische) jargon (welk weldenkend mens gunt zijn klant een SOA?), maar deels wellicht ook aan het feit dat dit soort algemene concepten te weinig oog heeft voor het bijzondere (soms historisch gegroeide) karakter en de cultuur van de organisatie van de potentiële klant. Door een gebrek aan aandacht voor lokaliteit worden te snel veralgemeniseringen gebruikt, waardoor een organisatie zich niet meer in het concept herkent. Het verlenen van een vergunning bij de ene overheidsorganisatie lijkt wel sterk op de verlening bij een andere overheidsorganisatie, maar toch zijn er altijd enkele verschillen in cultuur en aanpak. Wanneer hier bij het verkopen of realiseren van grote concepten te weinig oog voor is, neemt de kans op succes af. Een belangrijke les uit het superpilotproject was dan ook dat een 'plug and play'-overdracht van een binnen een gemeente ontwikkelde oplossing naar een andere gemeente niet mogelijk is. De adapterende organisatie heeft altijd tijd nodig om zich een oplossing 'eigen te maken'. Pas dan kan acceptatie plaatsvinden.

Een ander gevolg van de aandacht voor lokaliteit is dat de aansturing van ICT binnen de overheid, sterker dan nu vaak het geval is, het eigen bijzondere karakter van de overheid moet reflecteren. Naast economische en juridische aspecten moet bijvoorbeeld meer aandacht worden geschonken aan aspecten die de politieke rationaliteit binnen overheidsorganisaties betreffen. Zo zal de 'business case' binnen overheidsorganisaties zich, naast kosten en baten, ook moeten richten op politieke afwegingen. Denk aan een mogelijke bijdrage van de in te zetten technologie aan versterking van 'checks and balances' in het openbaar bestuur. In deze aansturing moet ook het gebruik van instrumenten en 'tools' opnieuw worden doordacht. Een voorbeeld hiervan is het begrip 'architectuur', dat vaak wordt gebruikt om een organisatie te helpen om samenhang aan te brengen en te houden in de geautomatiseerde ondersteuning van de informatievoorziening. Meestal fungeert de architectuur als toekomstvast kader om komende ontwikkelingen een plaats te geven. Hantering van het ecologisch perspectief maakt echter duidelijk dat een architectuur niet zonder meer een 'neutraal' instrument is, maar ook valt te zien als een politieke en sociale constructie. In plaats van een objectief kader voor toekomstige ontwikkelingen is een architectuur dan een set van afspraken die binnen een specifieke context vorm hebben gekregen en zijn ingevuld (Thaens, Bekkers & Van Duivenboden, 2006). Vanuit een ecologisch perspectief

heeft een architectuur daarom wellicht meer waarde wanneer deze wordt gebruikt om te bepalen welke informatie vandaag de dag binnen de organisatie beschikbaar is en waar deze exact te vinden is (Davenport & Prusak, 1997, p. 163).

Een derde gevolg van het hanteren van een ecologische benadering is dat in de aansturing van ICT meer aandacht moet worden geschonken aan het toekomstige gebruik van de te ontwikkelen voorzieningen. Binnen een ecologisch perspectief zijn gebruikers onderdeel van de kennisketen. Als overheidsorganisatie moet je ze gebruiken om kennis over de innovatie in kwestie binnen te halen. Daarbij geldt dat het uiteindelijke gebruik van een voorziening bepalend is voor de realisatie van de aan de ontwikkeling ervan ten grondslag liggende verwachtingen.

Noten

- 1 Op basis van het belang dat wordt gehecht aan lokaliteit en de sociale context, biedt het concept van de Publieke Innovatie Ecologie bijvoorbeeld ook een plausibele verklaring voor de conclusie uit de evaluatie van het superpilotproject dat wilskracht het 'geheim' achter succesvolle elektronische dienstverlening is.
- 2 Een aanzet voor een veranderstrategie, gericht op de implementatie van e-governmentprojecten, is te vinden in Bekkers en Thaens (2002).
- 3 Voor meer informatie over TRIZ, zie onder andere www.triz-journal.com en www.mazur.net/triz/.
- 4 Dit blijkt onder andere uit het feit dat SOA reeds enige tijd erg 'hot' is binnen de ICT-wereld, maar vooralsnog weinig bekendheid geniet onder Nederlandse organisaties die ermee zouden moeten gaan werken (zie ook het artikel 'Soa nog een onbekend begrip' van T. Molenaar in de *Computable*).

7 DE LEEROPDRACHT

Uit het voorgaande blijkt hopelijk mijn enthousiasme voor het thema ICT en strategisch innoveren in de publieke sector. Het is een complex thema, met het vergroten van de bijdrage van dit soort innovaties aan de verbetering van de legitimiteit van de overheid als grootste uitdaging. Onderdeel van deze uitdaging is het overwinnen van diverse hindernissen. Het is echter mijn inschatting dat er voldoende aangrijpingspunten voorhanden zijn om deze strijd aan te gaan. Vanuit mijn leerstoel wil ik hier de komende jaren aan bijdragen. Dit door op het niveau van een overheidsorganisatie meer inzicht te krijgen in het fenomeen van ICT en strategisch innoveren. De gesignaleerde problemen en aangrijpingspunten voor verbetering vormen hierbij de achtergrond.

Mijn leeropdracht richt zich daarom in de kern op twee vragen.

In de eerste plaats de vraag welke strategische innovaties binnen publieke organisaties op basis van ICT-ontwikkelingen mogelijk zijn en onder welke voorwaarden deze kunnen worden gerealiseerd. Achter deze vraag gaan vele andere vragen schuil, zoals de vraag naar de kenmerken van het proces van strategisch innoveren met ICT en de mogelijkheden, mechanismen, patronen en voorwaarden die hierbij een rol spelen. Ook de vraag naar de betekenis van de specifieke context van publieke organisaties voor het proces van strategisch innoveren komt aan de orde.

De tweede centrale vraag richt zich vooral op de aansturing van ICT, zodat geïdentificeerde mogelijkheden ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Het gaat om de vraag wat het strategische (verander)potentieel van ICT betekent voor de aansturing en het gebruik van deze ICT binnen een overheidsorganisatie. Vragen die schuilgaan achter deze vraag, betreffen onder andere de betekenis van het strategische veranderpotentieel van



ICT voor de inzet, en het gebruik van ICT-diensten en de ten aanzien van ICT gebruikte methoden en technieken.

In het onderzoek naar deze vragen spelen het beschouwen van ICT-innovaties als bestuurskundige vraagstukken en vooral ook het concept van de Publieke Innovatie Ecologie een belangrijke rol. Op deze wijze hoop ik eraan bij te dragen dat strategische ICT-innovaties, meer dan nu het geval is, een rol gaan spelen in het herstellen van de eerder reeds uitvoerig besproken verbroken verbindingen tussen overheid en samenleving.



DANKWOORD

Geachte leden van het College van Bestuur van de EUR en de Raad van Bestuur van Ordina,

De combinatie van wetenschap en consultancy is boeiend. Ik heb altijd geprobeerd een mix tussen deze twee disciplines te vinden. Met mijn aanstelling als bijzonder hoogleraar krijgt deze mix een voor mij nieuwe invulling. Ik ga mijn best doen om tot wetenschappelijk verantwoorde inzichten te komen ten aanzien van het fascinerende thema 'ICT en strategisch innoveren'. Zeker zo belangrijk is echter dat het onderzoek ook voor Ordina praktisch bruikbare inzichten oplevert ten aanzien van ICT in de overheidscontext. Ik dank u voor het in mij gestelde vertrouwen.

Geachte collegae van de Capaciteitsgroep Bestuurskunde,

Als 'product' van de Rotterdamse bestuurskundeopleiding keer ik, vele jaren later en na diverse omzwervingen, terug in uw midden. Dit geeft mij een bijzonder gevoel. Een van de eerste gezamenlijke bijeenkomsten die ik mocht meemaken, waren de strategiedagen begin dit jaar. Daar is de basis gelegd voor een nieuw onderzoeksprogramma. Zoals uit deze rede mag blijken, verheug ik me erop om hieraan een bijdrage te leveren. Van de bestuurskundige collegae wil ik in het bijzonder Victor Bekkers bedanken. Het is dankzij zijn inspanningen dat ik hier vandaag sta en daar ben ik hem zeer dankbaar voor. We hebben in het verleden samen al veel onderzoek gedaan en artikelen geschreven. Je bent voor mij een bron van inspiratie en ik kijk uit naar het onderzoek en de artikelen die zullen volgen.

Geachte collegae van Ordina,

Consultancybedrijven zijn er vele. Opvallend aan Ordina zijn de mensen die er werken. Dat vond ik toen ik in 1998 bij Ordina begon, en dat vind ik nu, vele jaren later, nog steeds. Daarom voer ik mijn consultancyactiviteiten, met veel plezier, vanuit jullie midden uit. De projecten die ik doe en vooral ook de gesprekken die ik met jullie heb, vormen voor mij vaak de inspiratie voor verder onderzoek en/of reflectie. Bovendien is Ordina voor mij altijd een bron voor nieuwe en waardevolle inzichten over hoe organisaties werken. Het College van Partners beschouw ik in dit opzicht als een permanente case. Van iedereen die ik dankbaar ben binnen Ordina, wil ik er een in het bijzonder noemen, en dat is Tom Rodrigues. Hij is de reden geweest dat ik ooit naar Ordina ben gekomen, en hij heeft eveneens een belangrijke rol gespeeld in het mogelijk maken van mijn benoeming. Mensen zoals Tom zijn er maar weinig. Ik heb reeds veel van je geleerd en leer nog steeds veel van je. Daarom beschouw ik het als een voorrecht om samen met je te werken.

Geachte collegae van het Center for Public Innovation,

De banden met de meesten van jullie gaan ver terug in de tijd. Het leuke is dat we meestal verschillen in achtergrond en opleiding, maar elkaar telkens weer vinden in onze fascinatie voor innovatie en voor het publieke domein. Graag wil ik de komende jaren de banden met jullie rond dit thema nauwer aanhalen. Hein van Duivenboden wil ik graag apart bedanken. Meer dan eens heb ik mijn voordeel gedaan met Heins adviezen en tips, zowel ten aanzien van de bestuurskunde als ten aanzien van consultancypraktijken. Bovendien delen we eenzelfde gevoel voor humor en zijn we vooral goede vrienden. Dat laatste is voor mij het belangrijkste. Hein, zonder jou zou het lang niet zo leuk zijn!

Geachte oud-collegae van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur,

Het enige nadeel van mijn benoeming in Rotterdam was dat ik jullie moest achterlaten. Inhoudelijk is mijn transfer te verdedigen, maar persoonlijk heb ik nog steeds het 'wij'-gevoel als ik aan jullie denk. Het TSPB is een bijzondere club en ik weet zeker dat we elkaar nog vaak weten te vinden. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar mijn promotor Paul Frissen. Je hebt mij ooit op het spoor van informatisering gezet en daar blijf ik je dankbaar voor. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop jij mijn proefschrift indertijd hebt begeleid. Deze wijze dient mij als voorbeeld nu ik zelf een promovendus ga begeleiden. Een ander bijzonder persoon die ik wil bedanken, is Stavros Zouridis. Je bent in mijn ogen een van de beste bestuurskundigen die Nederland rijk is, en meester van de verbindingen. Je hebt je wetenschappelijke interesse op een knappe manier verbonden met een Haagse werkkring en ook persoonlijke netwerken koppel je vaak soepel aan elkaar. Je hebt een bijzondere kijk op de bestuurskunde en kunt daar boeiend over verhalen. Jouw aanwezigheid in mijn omgeving beschouw ik dan ook als buitengewoon inspirerend. Nog belangrijker voor mij is echter het feit dat we goede vrienden zijn. Ook daarvoor mijn dank.

Lieve Pa en Ma,

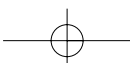
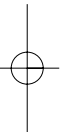
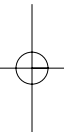
Hoe bedank je je ouders op een manier die recht doet aan wat ze voor je betekenen? Dat is een onmogelijke opgave, dus doe ik het maar op mijn manier. Jullie hebben mij altijd gesteund en stonden achter iedere keuze die ik tot nu toe heb gemaakt. Wat kun je als kind nog meer wensen? In de regel treden jullie niet graag op de voorgrond, maar nu ontkomen jullie er niet aan: dat ik hier nu sta, is immers voor een belangrijk deel aan jullie te danken.



Lieve Marion, Laura en Danique,

De laatsten in de rij, maar wel de belangrijkste. Marion: naast uiteraard jouw steun en liefde ben ik je vooral ook dankbaar voor je enorme relativeringsvermogen. Als mijn hoofd weer eens volloopt met talloze dingen die met het werk te maken hebben, dan zet je vaak alles weer op zijn plaats door het uitspreken van jouw beroemde zin: 'Het is maar werk'. Zonder jou was ik nergens. Laura en Danique: hoewel ik heel erg kan genieten van mijn werk, is dat niets vergeleken met hoe ik van jullie geniet. Jullie zijn veruit het beste wat me ooit is overkomen, daar kunnen nog geen tien leerstoelen tegenop. En morgen lees ik jullie weer voor, maar dan iets leuks!

Ik heb gezegd.



LITERATUUR

- Bekkers, V.J.J.M. (2000). *Voorbij de virtuele organisatie? Over de bestuurskundige betekenis van virtuele variëteit, contingentie en parallel organiseren*, Den Haag: Elsevier.
- Bekkers, V.J.J.M. (2001). 'De strategische positionering van e-government'. In: *Klantgericht werken in de publieke sector*, H. van Duivenboden & M. Lips (red.), Den Haag: LEMMA, hoofdstuk 3, p. 49-64.
- Bekkers, V.J.J.M. & V. Homburg (red.) (2005). *The Information Ecology of E-Government. E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*, Amsterdam: IOS Press.
- Bekkers, V.J.J.M. & M. Thaens (2002). 'e-Government op een kruispunt van wegen', *Bestuurskunde* (11), nr. 8, p. 328-337.
- Bekkers, V.J.J.M. & M. Thaens (2005). 'Sturing, informatie en ICT'. In: *ICT en openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, M. Lips, V. Bekkers & A. Zuurmond (red.), Den Haag: LEMMA, hoofdstuk 5, p. 137-159.
- Bekkers, V.J.J.M., H. van Duivenboden & M. Thaens (red.) (2006). *Information and Communication Technology and Public Innovation. Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration*, Amsterdam: IOS Press.
- Bloem, J., M. van Doorn & F. Noë (2005). 'ICT belangrijkste kracht achter innovatie. Virtuele ronde tafel over innovatie', *Informatie*, juni.
- Borins, S. (2001). 'Encouraging Innovation in the Public Sector', *Journal of Intellectual Capital* (2), nr. 3, p. 310-319.
- Brown, J.S. & P. Duguid (2002). *The Social Life of Information*, Boston: Harvard Business School Press (eerste druk 2000).
- Center for Public Innovation (2006). *Ontzaglijk bestuur. Over de twee gezichten van ICT-innovatie en bestuurlijke vernieuwing*, verslag jaarcongres 2005, Rotterdam.

- Chesbrough, H. (2003). *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston: Harvard Business School Press.
- Davenport, Th.H.L. & L. Prusak (1997). *Information Ecology*, Oxford: Oxford University Press.
- Van Dijk, J.A.G.M. & A.J.A.M. van Deursen (2006). *Van aanbod naar vraag. Tijd voor een perspectiefwisseling. Verkennend onderzoek naar het gebruik van elektronische overheidsdiensten door burgers in Nederland 2005*, onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Alliantie Vitaaal Bestuur en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Universiteit Twente, Enschede.
- Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid (2001). *Burger en overheid in de informatiesamenleving. De noodzaak van institutionele innovatie*, Den Haag.
- Enthoven, G. & H. Wesseling (2006). 'Innovatie en samenwerking', *Openbaar Bestuur*, nr. 5, mei, p. 35-36.
- Fagerberg, J. (2005). 'Innovation. A Guide to the Literature'. In: *The Oxford Handbook of Innovation*, J. Fagerberg, D.C. Mowery & R.R. Nelson, Oxford: Oxford University Press, hoofdstuk 1, p. 1-26.
- Fagerberg, J., D.C. Mowery & R.R. Nelson (2005). *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- Fountain, J. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington D.C.: Brookings Institutions Press.
- Frissen, P.H.A. (1989). *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Den Haag: Sdu uitgeverij.
- Glor, E.D. (2002). 'Key Factors Influencing Innovation in Government', *The Public Sector Innovation Journal* (7), nr. 2.
- Griffiths, M. (2004). 'e-Citizens: Blogging as Democratic Practice', *Electronic Journal of e-Government* (2), nr. 3.
- De Groen, J.A., M.A.C. Potze, L.C. de Jonge & J.W. Rutjens (2005). 'De paradoxbenadering in het Nederlandse innovatiebeleid', *Bestuurskunde* (14), nr. 7/8, december, p. 41-48.
- Halvorsen, Th., J. Hauknes, I. Miles & R. Røste (2005). *On the Differences between Public and Private Sector Innovation*, Public Report no. D9, Oslo.
- Initiatiefgroep Belgendoenhetbeter.nl (2004). *Hollandse Helden. Overheidsinnovatie volgens uitvoerders*, Den Haag, mei.

- InnovatiePlatform (2005). *ICT als innovatie-as. Kansen pakken met ICT*, Den Haag.
- Jeurgens, C. (2006). 'Innovatie en geschiedenis', *Openbaar Bestuur*, nr. 4, april, p. 25-29.
- Kelly, K. (1998). 'The Third Culture', *Science* (279), nr. 5353, p. 992-993.
- KPN (2006). *Zorg voor innovatie! Sneller beter – Innovatie en ICT in de curatieve zorg, eindrapportage*, Den Haag.
- Lemstra, W. (2003). 'Bij de gratie van innovatie'. In: *Innovatie in de publieke sector*, Stichting Nederland Kennisland, Amsterdam, p. 66-72.
- Lips, M., V.J.J.M. Bekkers & A. Zuurmond (red.) (2005). *ICT en openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Den Haag: LEMMA.
- Meijer, A., S. Zouridis (2006). 'E-Government as an Institutional Innovation'. In: *Information and Communication Technology and Public Innovation. Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration*, V.J.J.M. Bekkers, H. van Duivenboden & M. Thaens (red.), Amsterdam: IOS Press, p. 219-229.
- Ministerie van Economische Zaken (2004). *Rethinking the European ICT Agenda. Ten ICT-breakthroughs for Reaching Lisbon Goals*, Den Haag.
- Mulgan, G. & D. Albury (2003). *Innovation in the Public Sector*, Strategic Unit, Cabinet Office UK, Londen, oktober.
- Nardi, B.A. & V.L. O'Day (1999). *Information Ecologies. Using Technology with Heart*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Oates, B.J. (2003). 'The Potential Contribution of ICTs to the Political Process', *Electronic Journal of e-Government* (1), nr. 1.
- O'Toole, L.J. jr. (1997). 'Implementing Public Innovations in Network Settings', *Administration & Society* (29), nr. 2, mei, p. 115-138.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2004). *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Advies 31, Den Haag.
- Rogers, E.M. (2003). *Diffusion of Innovations*, vijfde druk, New York: Free Press (eerste druk 1962).
- Schumpeter, J.A. (1934). *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Schumpeter, J.A. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: HarperPerennial (gebruikt is de Harper-uitgave van 1975).
- Snellen, I.Th.M. (1987). *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.

- Snellen, I.Th.M. (2002). 'Conciliation of Rationalities. The Essence of Public Administration', *Administrative Theory & Praxis* (24), nr. 2, p. 323-346.
- Tenner, E. (1997). *Why Things Bite Back. Technology and the Revenge of Unintended Consequences*, New York: Vintage Books.
- Termeer, C.J.A.M. & I. Wildeboer (2006). 'Organisaties die niet innoveren', *Openbaar Bestuur*, nr. 4, april, p. 10-13.
- Termeer, C.J.A.M., H. Wesseling & S. Zouridis (2005). 'De knop om... Innovatie in de publieke sector', *Bestuurskunde* (14), nr. 7/8, december, p. 9-12.
- Thaens, M. (2001). 'Naar een operationele eGovernment strategie: noodzaak en aanzet'. In: *Klantgericht werken in de publieke sector*, H. van Duivenboden & M. Lips (red.), Den Haag: LEMMA, hoofdstuk 12, p. 185-199.
- Thaens, M. (2004). 'ICT: Business as usual onder Balkenende II', *Informatie*, januari/februari, p. 46-51.
- Thaens, M., V.J.J.M. Bekkers & H. van Duivenboden (2006). 'Designing Flexible Architectures in Policy Chains and Networks: Some Dutch Experiences'. In: *Information and Communication Technology and Public Innovation. Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration*, V. Bekkers, H. van Duivenboden & M. Thaens (red.), Amsterdam: IOS Press, hoofdstuk 5, p. 83-99.
- Tweede Kamer (2004a). *De Rijksbrede ICT-agenda. Beter presteren met ICT*, vergaderjaar 2003/04, 26 643, nr. 47.
- Tweede Kamer (2004b). *Breedbandnota. Een kwestie van tempo en een betere benutting*, vergaderjaar 2003/04, 26 643, nr. 53.
- Wesseling, H. (2005). 'Innovatie proloog', *Bestuurskunde* (14), nr. 7/8, december, p. 2-8.
- Zouridis, S. & C.J.A.M. Termeer (2005). 'Never the Twain Shall Meet. Een oxymoron: innovatie in het openbaar bestuur', *Bestuurskunde* (14), nr. 7/8, december, p. 13-23.
- Zouridis, S. & M. Thaens (2003). 'eGovernment. Towards a Public Administration Approach', *Asian Journal of Public Administration* (25), nr. 2, december, p. 159-183.
- Zouridis, S., M. Thaens & I. Vrijling (2005). *Vliegwiel voor de wil. Superpilots en elektronische dienstverlening in gemeenten*, evaluatie van het superpilotproject uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tilburg.

OVER DE AUTEUR

Prof. dr. M. (Marcel) Thaens (1968) is managementconsultant bij Ordina Public Management Consulting en partner van de Ordina Groep. Daarnaast is hij als bijzonder hoogleraar ICT en strategisch innoveren in de publieke sector verbonden aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook is hij partner bij het Center for Public Innovation. Voor zijn aanstelling in Rotterdam was hij enkele jaren als parttime universitair hoofdonderzoeker verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van de Universiteit van Tilburg.

Thaens studeerde in 1992 als bestuurskundige af aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, waarna hij als promovendus is gaan werken bij wat tegenwoordig de Universiteit van Tilburg heet. Daar maakte hij deel uit van de Tilburg/Rotterdamse onderzoeksgroep 'Informatisering in het openbaar bestuur'. Hij promoveerde op een onderzoek naar de wijze waarop evaluaties in besluitvorming over investeringen in ICT worden gebruikt.

Sinds 1996 is hij werkzaam als managementconsultant. Zijn specialisatie betreft het raakvlak tussen organisatievraagstukken en de toepassing van moderne informatie- en communicatietechnologie binnen complexe (overheids)organisaties. Hij beschikt over specifieke kennis van dan wel interesse in: omgevingsmanagement, (beleids)onderzoek, organisatieontwikkeling, evaluatie, innovatie en de (digitale) overheid (e-government). In zijn consultancypraktijk heeft hij de afgelopen jaren vele uiteenlopende opdrachten uitgevoerd bij een groot aantal opdrachtgevers.

Ook heeft hij inmiddels een groot aantal publicaties op zijn naam staan. De meest recente hiervan is een internationale bundel waarvoor hij samen



met Victor Bekkers en Hein van Duivenboden de redactie vormde, *Information and Communication Technology and Public Innovation. Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration* (2006).

