Overheid van de toekomst/Toekomst van de overheid

IKPOB

Overheid van de Toekomst/ Toekomst van de overheid

Essay over innovatie en technologie in de publieke sector

Frank van Erkel en Jeroen de Lange

Frank van Erkel en Jeroen de Lange

DE ZOEKTOCHT
NAAR HET HANDWERK VAN DE OVERHEIDSMANAGER

Overheid van de toekomst/ Toekomst van de overheid

Frank van Erkel en Jeroen de Lange

Juli 2017

Inhoud

Voorwoord 4

Inleiding 6

1. De wereld verandert, de overheid moet meebewegen 9
1. Onze wereld verandert razendsnel 9
2. Publieke goederen in de 21ste eeuw 12
3. De staat van de overheid 14
4. Nieuwe organisatie en productie van publieke goederen 18
5. Een overheid voor de 21ste eeuw 21

2. Een strategie voor de 21ste eeuw 26
1. Een strategie voor de overheid in de 21ste eeuw 26
2. De nieuwe werkelijkheid serieus nemen 26
3. Vergroten van responsiviteit als strategie 28
   3.1. Veerkracht 28
   3.2. Adaptatie 30
4. Responsiviteit en de Overheid van de Toekomst 31

3. Platform overheid 33
1. Inleiding 33
2. Overheid als bewaker van de spelregels 34
3. Overheid als hoeder van kritische infrastructuur 36
4. Objectieve referenties en feedback: de overheid als complex adaptief systeem 36
5. De organisatie van platform overheid 38

4. Innovatie stimuleren in het publieke domein 40
1. Inleiding 40
2. Tot nieuwe en betere ideeën komen in 21ste eeuw 42
3. Experimenteren en selecteren 45
4. Implementeren, verspreiden en opschalen van innovatie 46

5. Samenwerken voor het publieke belang 52
1. Inleiding 52
2. Richting geven en doelen stellen 55
3. Zorg voor optimale publieke sector infrastructuur voor co-productie 56
4. Slimme marktprikkels en innovatieve business modellen 58
5. Samenwerking door scaling ontsluit energie en betrokkenheid 59
6. Doorpakken, afmaken of stoppen 60

6. ICT, overheid en samenleving 62
1. Inleiding 62
2. De belofte van een effectievere overheid 65
3. Smart everything 66
4. De responsieve overheid, burgerparticipatie & zelforganisatie 67
5. Wat betekent de inzet van ICT voor de interne organisatie van de overheid? 69

7. Is de overheid klaar voor de toekomst? 72
1. Inleiding 72
2. Leren van het verleden 73
3. Aan de slag met het bouwen van de Overheid van de Toekomst 75
   3.1. Beleid dat uitgaat van de praktijk en dienstbaar is aan de uitvoering 76
   3.2. Radicaal open overheid 77
   3.3. Organisatieontwerp van de Overheid van de Toekomst 79
4. Experimenteer en investeer in nieuwe technologieën 81
5. Versterk het managen van innovatie 84
6. Investeer in de 'juiste mensen' 86
7. Bouwen aan innovatie in de publieke sector 87
8. Een positief slotakkoord 88

Dankwoord 90

Over de schrijvers 91

Voorwoord

Nederland is nog steeds een zeer welvarend, vrij en veilig land. Zeker in vergelijking met landen rondom Europa. Maar *the winds of change* waaien ook hier steeds harder. Wat nog niet zo lang geleden zeker leek, is dat nu niet meer. Voorspellen wat op ons afkomt is een steeds hachelijker onderneming.

De Overheid van de Toekomst zal hierbij wel meer gericht zijn op organisatie van de zelforganisatie van de samenleving.

De samenleving verandert snel en de overheid zal moeten mee veranderen om relevant te blijven. Dat was zo in het verleden, en dat zal zo blijven. Thorbecke schreef het al:

"Blijven wij staan binnen hetgeen wij van onze voorouders ontvingen, doen wij zelve niets, verzetten wij ons tegen tijdige verbetering: dan komt, in de plaats van verbetering, omkeer van zaken. Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgend tijdvak verwarring van beweging."

Frank van Erkel en Jeroen de Lange maken in dit urgente essay goed duidelijk dat de overheid ook in de toekomst een cruciale rol zal spelen bij het behartigen van de publieke zaak. Maar dat vraagt wel om een overheid die anders is georganiseerd. De auteurs houden ons in dit essay dringend doch vriendelijk een spiegel voor.

De publieke zaak is al lang niet meer een taak van de overheid alleen. Maar dat betekent niet dat de verticale rol van de overheid zou zijn uitgespeeld. Integendeel beogen de auteurs. Juist in de complexe, horizontale kennis -en netwerksamenleving is er grote behoefte aan handhaving van spelregels, zekerheid in het maatschappelijk verkeer, transparantie en feedback loops. De Overheid van de Toekomst zal hierbij wel meer gericht zijn op organisatie van de zelforganisatie van de samenleving. De Overheid van de Toekomst zorgt ervoor dat zij positieve krachten mobiliseert om in samenwerking de publieke zaak te dienen. Vervolgens maken de auteurs duidelijk over welke competenties die Overheid van de Toekomst zou moeten beschikken om in staat te zijn de productie van publieke waarden op innovatieve, nieuwe manieren vorm te geven. Daarbij onderstrepen zij het belang van kunnen samenwerken en publieke innovatie en wat daarvoor nodig is. Ze maken ook duidelijk dat de inzet van ICT om een innovatieve houding vraagt, en om voldoende inhoudelijke kennis aan de kant van de overheid. Tot slot stellen de auteurs dat de Overheid van de Toekomst geen lege proces fabriek is, maar bestaat uit vakinhoudelijke mensen die met passie voor de publieke zaak een nieuwe rol vervullen.

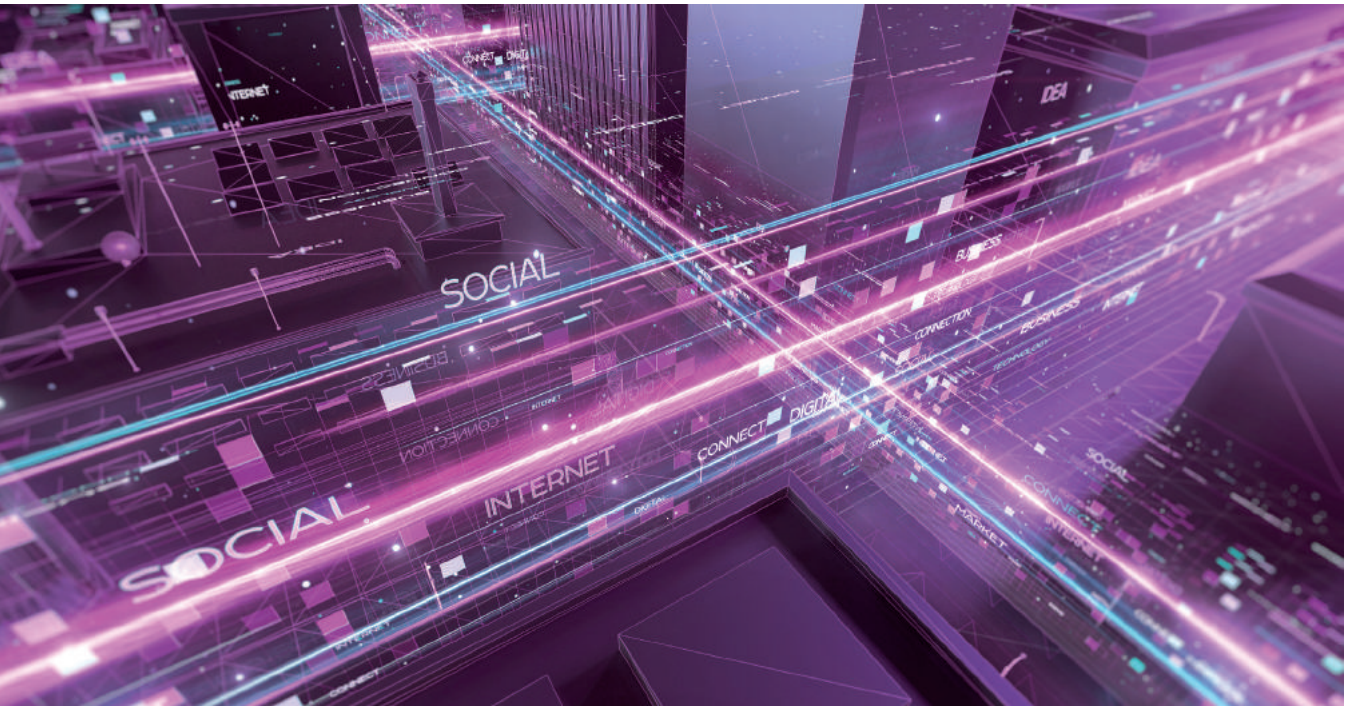
Kortom lees dit essay, en reageer erop! We hebben dringend behoefte aan een doorlopend gesprek over hoe we de Overheid van de Toekomst vorm geven.

Mede namens Mark Frequin, voorzitter VOM en Gabrielle Haanen, voorzitter VGS,

Sjaak van der Tak
Voorzitter IKPOB[0]

[0] Sjaak van der Tak zal met ingang van 1 oktober 2017 het ambt van burgemeester van de gemeente Westland neerleggen om op die datum een nieuwe baan te aanvaarden, te weten voorzitter van LTO Glaskracht Nederland.

Inleiding



"Wie een paar jaar geleden had voorspeld dat honderdduizenden vluchtelingen over snelwegen door Europa zouden gaan lopen op zoek naar een beter leven zou voor gek zijn versleten. Exponentiële groei van bedrijven als Uber en Airbnb en de vervanging van mensenwerk door ICT zijn andere voorbeelden van de razendsnelle veranderingen die we nu meemaken. Hoe moeten we als overheid omgaan met dit soort nieuwe ontwikkelingen en wat verwachten de burgers van ons?"

Arjan van Gils, gemeentesecretaris van Amsterdam - Opening werkconferentie 'Overheid van de Toekomst'

Met deze zinnen opende de Amsterdamse gemeentesecretaris Arjan van Gils zijn uitnodigingsbrief aan een groep topambtenaren om samen na te denken over de toekomst van de overheid. Op 6 en 7 juli 2016 vond de 24-uurs werkconferentie 'Toekomst van de Overheid' plaats.

Hoe moeten we als overheid omgaan met dit soort nieuwe ontwikkelingen en wat verwachten de burgers van ons?

In het voorjaar van 2016 interviewden wij ter voorbereiding van de werkconferentie een aantal toonaangevende ambtenaren van de nationale en gemeentelijke overheid. Uit de interviews kwamen twee beelden dominant naar voren. Aan de ene kant werd de beroepseer van de publieke dienaar geprezen, het verlangen om midden in de samenleving te willen staan en publieke waarde te creëren. Aan de andere kant was er ongemak, en soms ongeduld en frustratie over hoe zij dat dan voor elkaar moeten krijgen binnen de context waarin de overheid opereert. Een aantal geïnterviewden schetste in grote lijnen de uitdagingen die op ons af komen. Er was een sterk gedeeld besef dat de overheid zich sneller aan vele ontwikkelingen moet aanpassen. "We moeten nu snel het been bijtrekken want anders lopen we onoverkomelijk achter!" Daarbij werden vragen gesteld als: "Zitten we niet erg vast in routines?", "Krijgt echte vernieuwing genoeg aandacht?" en "Waarom lukt het de overheid alleen met veel moeite om innovaties in het publieke domein te stimuleren en te verspreiden?" Iedereen die we spraken deelde een collectief gevoel van urgentie. Tegelijkertijd was er, opvallend genoeg, geen eenduidig beeld hoe de overheid zich dan zou moeten voorbereiden op de toekomst. Bijna ieder gesprek kwam onvermijdelijk op het thema van de snel veranderende wereld en de overheid die dreigt aan relevantie en legitimiteit te verliezen. "We klampen ons vast aan oude instrumenten, terwijl we weten dat ze steeds minder effectief zijn." De inzet van nieuwe instrumenten vereist durf en experimenteren, maar de ruimte daarvoor komt niet vanzelf tot stand.

Veel geïnterviewden wezen ook op de spanning tussen het functioneren van het politiek-bestuurlijke systeem in de huidige mediawereld en hoe de overheid idealiter publieke waarde kan realiseren.

Nederland scoort nog steeds hoog op veel internationale ranglijstjes. Toch is er een breed gedragen overtuiging dat we anders moeten gaan werken en dat achteroverleunen, zal leiden tot terugval. De overheid moet beter en sneller leren innoveren om zo relevant te blijven en publieke waarde te blijven creëren voor de maatschappij.

Dit essay bouwt voort op de werkconferentie 'Overheid van de Toekomst'. We putten uit de gesprekken die plaatsvonden en de interviews die wij hebben gevoerd met vele ambtenaren ter voorbereiding van de werkconferentie. Daarnaast verdiepten we ons in rapporten, artikelen en boeken en putten we uit onze eigen ervaring bij het dienen van het publieke belang.

Dit essay gaat over de toekomst van onze overheid. We hebben deze grote vraag teruggebracht tot drie vraagstukken:

(1) Wat zou de algemene strategie kunnen zijn voor het dienen van het algemeen belang, en dus voor de productie van publieke goederen in de 21ste eeuw?
(2) Wat zal de overheid moeten kunnen om publieke waarde te creëren en midden in de samenleving te staan?
(3) Hoe zorgen we ervoor dat de overheid klaar is voor de toekomst? Welke capaciteiten heeft de overheid nodig om in de toekomst van waarde te zijn voor de publieke zaak?

Het vertrekpunt voor dit essay is het behouden van onze democratische rechtsstaat, onze veiligheid, vrijheid en welvaart. De overheid was, is en zal ook in toekomst onmisbaar zijn voor het behoud van deze grote verworvenheden. Wel zal de overheid anders georganiseerd zijn, op nieuwe manieren moeten leren handelen en nieuwe capaciteiten moeten verwerven om publieke waarde voor en samen met de maatschappij te blijven creëren. Kortom: de overheid zal moeten innoveren. Er is sprake van een *'global race to reinvent the state'* [1]. De landen die daar het best in slagen zullen in de toekomst het meest welvarend zijn. Er staat veel op het spel.

[1] John Micklethwait en Adrian Wooldridge: 'The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State', The Penguin Press 2014.

1. De wereld verandert, de overheid moet meebewegen

1. Onze wereld verandert razendsnel

"The 21st century is an open system, in which unpredictable external events are constantly disturbing and disrupting the system. In this world control is impossible, the best we can do is build credible influence- the ability to shape and guide trends in the direction that serves our values and interests within an interdependent eco system. (…) The best we can do is build our capital so that we can influence events as they arise".

Mr Y (2011) A National Strategic Narrative, Woodrow Wilson Center.

De wereld om ons heen verandert razendsnel, en steeds sneller, zo lijkt het. We leven in een tijd van fundamentele transities[2]. We leven in een wereld die steeds complexer, en vaak zelfs chaotischer wordt[3]. Oorzaken zijn onder andere toenemende onderlinge afhankelijkheid en verwevenheid, snelle technologische veranderingen (denk aan internet, nanotechnologie, robotica, neurotechnologie, artificiële intelligentie en 3D printing) en turbulente politieke en sociaal-economische ontwikkelingen. De intensieve verknoping van netwerken maakt het mogelijk dat ziekten, economische en financiële crisis en geweld (terrorisme)

[2] Zie Jan Rotmans (2014): 'Verandering van Tijdperk', waarin hij de kanteling van de maatschappij beschrijft. Zie ook: Salim Ismail en Yuri van Geest die in 'Exponentiële organisaties' beschrijven dat door technologische ontwikkelingen de maatschappij de komende jaren fors zal veranderen en dat dit grote implicaties heeft voor de wijze waarop we ons organiseren en werken.

[3] Zoals gedefinieerd door het Cynefin framework: Zie: www.cognitive-edge.com

Als er in één systeem een storing optreedt, dan werkt dat als een domino-effect door in andere systemen

zich sneller over de aarde verspreiden. Het beste voorbeeld is misschien wel de financiële crisis. Die begon in Californië als een vastgoed bubbel en ontwikkelde zich via een bankencrisis naar een mondiale financiële crisis gevolgd door een economische crisis. Nu zitten we met overheidstekorten en heeft de stabiliteit van onze samenleving eronder te lijden. Als er in één systeem een storing optreedt, dan werkt dat als een domino-effect door in andere systemen, wat het geheel onbeheersbaar maakt. De complexiteit van onze wereld overstijgt steeds vaker onze collectieve vermogens om veranderingen volledig te begrijpen, en nog meer om ze te managen. De voorspelbaarheid van de toekomst neemt af door de toegenomen snelheid van technologische, economische, ecologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Veel instituties staan onder druk en kunnen de veranderingen maar moeilijk of niet meer bijbenen[4]. Ze zijn steeds minder in staat om om te gaan met zogenaamde *black swans*: onvoorziene en onvoorspelbare gebeurtenissen die massale gevolgen hebben[5]. Autoriteiten verliezen hun macht. We leven in een tijd waarin alles vloeibaar lijkt te worden en kampen met gevoelens van onzekerheid[6]. *Fact free politics* maken het dienen van het algemeen belang nog moeilijker. Wanneer iedereen zijn eigen waarheid creëert, volgt chaos. Het publieke belang kan niet overleven in een feitenvrije wereld.

De afgelopen decennia zijn hiërarchie en verticale sturing afgebrokkeld. De optelsom van terugtredende overheid, deregulering, liberalisering, privatisering, globalisering en razendsnelle technologische veranderingen heeft geleid tot ons huidige horizontale netwerk - en informatiesamenleving over vele grenzen heen. Manuel Castells heeft die opkomst beschreven in zijn magnum opus: *"The rise of the Network Society"*[7].

Burgers hebben veel meer kennis en capaciteiten om zich te organiseren. Barrières voor toetreding zijn grotendeels geslecht waardoor creatieve individuen plotseling met doorbraak innovaties kunnen komen die bestaande business modellen compleet op hun kop zetten en overheden voor tal van nieuwe uitdagingen stellen. *WhatsApp* heeft in een paar jaar miljarden ontnomen aan telecom bedrijven. De snelle opkomst van *Facebook, Uber, Tesla* en *Airbnb* zijn voorbeelden van exponentiele groei en disruptie van bestaande bedrijfssectoren. De levenscyclus van een business model was ooit vele tientallen jaren en is nu drastisch verkort. Maar de exponentieel groeiende bedrijven worden monopolies en maken toetreding van nieuwe spelers tot hun markten erg lastig. De eersten die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden van de netwerk- en informatiesamenleving lijken zo succesvol dat ze vervolgens voor nieuwe toetreders barrières creëren. De grote vraag is daarom hoe lang het business model van Google, Uber en Facebook zal duren.

De verhouding tussen burgers en de overheid is ook drastisch veranderd. Met de intrede van de bedrijfsmatig georganiseerde overheid gericht op efficiënt presteren, zijn burgers zich meer gaan gedragen als consumenten[8]. Burgers verwachten van de overheid dezelfde dienstverlening als van de beste bedrijven. Daarbovenop is de samenleving meer divers geworden. Burgers verwachten maatwerk en geen eenheidsworst van de overheid.

Onze veiligheid, vrijheid en welvaart zijn niet meer zo vanzelfsprekend als dat ze vele jaren leken. De overheid heeft grote moeite zich aan te passen aan snelle veranderingen en het publieke belang staat onder grote druk door dreigend en actueel geweld (terrorisme, gordel van instabiele landen rondom de EU, agressief Rusland), massa-migratie, klimaatverandering, een labiel financieel systeem, haperende integratie van nieuwkomers in onze samenleving en een toenemende tweedeling in onze bevolking tussen nationalisten en kosmopolieten.

4 Niall Ferguson: 'The Great Degeneration, How Institutions Decay and Economies Die', 2012.

5 Nassim Nicholas Taleb: 'The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable', 2010.

6 Zygmunt Bauman: 'Liquid Modernity', Polity Press 2000.

7 Manuel Castells: 'The Rise of the Network Society', Blackwell, 1996.

8 M. van der Steen: 'Sedimentatie in sturing', NSOB, 2015. Jos van der Lans: 'Koning Burger', Augustus, 2005.

2. Publieke goederen in de 21ste eeuw

"Ours is an ever more global civilisation that demands the provision of a wide range of public goods. The states on which humanity depends to provide these goods, from security to management of climate, are unpopular, overstretched and at odds. We need to think about how to manage such a world. It is going to take extraordinary creativity."

Martin Wolf, Financial Times, January 24, 2012

Het floreren van onze samenleving is afhankelijk van zowel onze individuele inspanningen en deugden, de inspanningen van onze bedrijven om duurzame welvaart te creëren, en van onze collectieve inspanningen om te zorgen voor publieke goederen die we nodig hebben om te kunnen functioneren als samenleving[9]. Voorbeelden zijn veiligheid, onderwijs, financiële en economische stabiliteit, vertrouwen, een gedeelde waarheid gebaseerd op feiten, en een schoon milieu. De manier waarop en door wie publieke goederen worden geproduceerd verandert, maar niet de behoefte eraan. Wel zal er altijd debat nodig zijn over wat het publieke belang in een bepaald tijdsgewricht precies is en welke publieke goederen geproduceerd moeten worden. Naarmate een samenleving complexer wordt, zal er meer behoefte aan publieke goederen zijn[10]. De geschiedenis van onze beschaving is in feite de geschiedenis van de productie van publieke goederen.

In een geglobaliseerde en mede daardoor steeds onbegrijpelijker wereld is het lastiger democratisch draagvlak te vinden voor de kosten die de productie van (nieuwe) publieke goederen met zich meebrengt. Daardoor blijft de productie ervan (door overheden alleen of in co-productie met bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers) achter bij de vraag ernaar.

Dit essay gaat niet over de toegenomen behoefte aan globale publieke goederen. Maar de globalisering stelt de Nederlandse

9 Er zijn verschillende soorten overwegingen om een onderwerp aan te merken als een zaak van publiek belang. Wat een zaak is van publiek belang zal dan ook altijd verbonden zijn met (politieke) discussie. Wij hanteren de volgende definitie: Goederen die de markt niet produceert (ze kunnen verschillen in mate van exclusiviteit en rivaliteit) en goederen die niet genoeg geconsumeerd zullen worden wanneer alleen de markt ze produceert zoals bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg.

10 Martin Wolf: 'The world's hunger for public goods', January 24, 2012, Financial Times.

staat wel voor een trilemma: we kunnen niet én globalisering én nationale soevereiniteit én democratie hebben[11]. Of we gaan ervan uit dat, mede door actieve bijdragen van Nederland, voldoende globale publieke goederen worden geproduceerd en de globalisering niet wordt teruggedraaid. Of we kiezen voor onze soevereiniteit en democratie, omdat we onvoldoende vertrouwen hebben in voldoende productie van globale publieke goederen en draaien de integratie van Nederland in de wereld terug om Nederland minder kwetsbaar te maken.

Publieke goederen worden niet noodzakelijkerwijs (alleen) door de overheid geproduceerd. In toenemende mate komen publieke goederen tot stand in co-productie tussen maatschappelijke actoren, bedrijven burgers en overheden. Maar de overheid had, heeft en zal ook in de 21ste eeuw een cruciale rol blijven spelen bij de productie van publieke goederen[12]. Dat brengt ons bij de vraag: Hoe is onze overheid eraan toe? Wat is de staat van onze overheid?

Naarmate een samenleving complexer wordt, zal er meer behoefte aan publieke goederen zijn.

11 Dani Rodrik: 'The Globalisation Paradox – Democracy and the future of the world economy', 2011, Norton.

12 Zie bijvoorbeeld: Willem van Spijker, Frank van Erkel en Pieter Tops: 'Nieuw Publiek Werken', 2016.

3. De staat van de overheid

"Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging.
Laat men dat slapen dan ontstaat in een volgende tijdvak verwarring. "

Thorbecke

De geschiedenis van publieke goederen gaat terug tot het begin van de oprichting van staten en steden. De productie van publieke goederen is altijd een antwoord geweest op de specifieke behoeften van een samenleving in een bepaalde tijd. Agrarische gemeenschappen hadden bescherming nodig tegen roofbendes. De roofridder die op één plek ging wonen beloofde veiligheid in ruil voor geld. Hiermee werd de staat geboren. Veiligheid was het eerste publieke goed dat geproduceerd werd door de staat. Lange tijd werden publieke goederen anders dan veiligheid, niet door de overheid maar door de gemeenschap, kerken en lokale collectieve organisaties geproduceerd[13].

De industriële revolutie leidde tot een vraag naar nieuwe publieke goederen. Hierdoor breidden de activiteiten van de staat zich uit. De opkomst van massademocratie leidde tot herverdeling als taak van de staat. Collectivisering zorgde ervoor dat de rol van de overheid veel groter werd. Na de Tweede Wereldoorlog werd de verzorgingsstaat uitgebouwd. Door nieuwe taken en bijbehorende verwachtingen van de staat breidde de publieke sector nog verder uit met bedoelde en onbedoelde gevolgen. Mild despotisme, zo karakteriseert Albert Jan Kruiter naar de Tocqueville, de staat die ons verzorgt. Hij omschrijft het milde despotisme van de democratie in de verzorgingsstaat als volgt: *"Centralisering en bureaucratisering als voornaamste kenmerk van de democratische overheid en individualisme als voornaamste kenmerk van de democratische samenleving versterken elkaar en zijn er de voornaamste oorzaak van dat beleidsprincipes en doelstellingen resulteren in onverwachte politieke effecten die het democratisch vermogen van de samenleving, uitgedrukt in welbegrepen eigenbelang, aantasten"*[14].

Economische recessie en onbeheersbare begrotingstekorten in de jaren '80 maakten de weg vrij voor liberalisering en privatisering. De overheid werd van oplossing tot kern van het probleem bestempeld. Naast rechtmatig moest de overheid vooral effectief en efficiënt gaan presteren. Het bedrijfsleven werd als lichtend voorbeeld voorgehouden aan de logge overheidsbureaucratieën. Marktwerking werd de oplossing, beleid en uitvoering werden gescheiden, taken op afstand van de overheid geplaatst in ZBO's en agentschappen. De overheid moest gaan sturen, niet meer zelf roeien. De bedrijfsmatige overheid werd geboren onder de noemer: *New Public Management*[15]. Marktprikkels moesten tot grotere doelmatigheid aanzetten. Fusies in de publieke sector moesten leiden tot grotere efficiëntie.

De opbrengsten van *New Public Management* en marktwerking zijn niet bepaald eenduidig[16]. Ze zijn niet de grote verlossing geworden die vele neoliberalen ervan hadden gehoopt. Marktwerking heeft op veel fronten gefaald, maar heeft ook veel opgeleverd. Per sector is de balans verschillend[17]. Marktwerking heeft wel ruimte gegeven om te innoveren, om te komen tot nieuwe manieren van produceren en organiseren, ruimte om uit te proberen en te leren. De kritiek op de onbedoelde maar niet minder reële gevolgen van liberalisering en privatisering zijn door de WRR goed samengevat in het rapport: "Publieke zaken in de marktsamenleving". De WRR pleit voor het vervangen van marktwerkingsbeleid door een beleid gericht op maatschappelijke ordening[18]. In de jaren na de invoering van marktwerking

> Veiligheid was het eerste publieke goed dat geproduceerd werd door de staat.

[13] Abram de Swaan: 'Zorg en de Staat: Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd', 1989.

[14] Albert Jan Kruiter: 'Mild despotism, democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville', Van Gennip 2010.

[15] David Osborne en Ted Gaebler: 'Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector', 1993, Penguin.

[16] Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red.): 'De tien plagen van de staat – De bedrijfsmatige overheid gewogen', Van Gennep, 2008.

[17] Willemijn Dicke, Bauke Steenhuizen en Wijnand Veeneman: 'Graaiers of redders? Wat marktwerking heeft aangericht en klaargespeeld in de zorg, het openbaar vervoer en de emergievoorziening', Atlas, 2011.

[18] WRR: 'Publieke zaken in de marktsamenleving', 2012.

werd de verzorgingsstaat verder afgebroken en werd de participatiestaat geboren. De overheid trad terug en burgers moesten plotseling zelf weer verantwoordelijkheid nemen.

De Raad van State heeft vaak gewaarschuwd voor de negatieve gevolgen van *New Public Management*. Te veel nadruk op procesmanagement en efficiëntie leidde volgens de Raad tot afbraak van de voorspelbare en de op rechtszekerheid gebaseerde overheid die inhoudelijke kennis van zaken heeft. Fusies in de zorg, het onderwijs en de woningbouw creëerden onbeheersbare bureaucratische molochs, geleid door bestuurders die zich spiegelden aan het gedrag en salarisniveaus in het bedrijfsleven. De menselijke maat verdween en daarmee informele instituties en vertrouwen, broodnodig voor het goed functioneren van iedere organisatie. Gebrek aan openheid, transparantie en meervoudige aansprakelijkheid maakten dat de reeks schandalen die volgde eigenlijk voorspelbaar was.

Om publieke waarden te creëren, om complexe maatschappelijke problemen aan te kunnen pakken had de overheid in toenemende mate partners nodig. De netwerkende overheid werd geboren. De voortgaande ontwikkeling van maatschappelijke capaciteit, emancipatie van burgers, het gemiddeld hogere opleidingsniveau en de opkomst van ICT heeft een nieuwe ontwikkeling in gang gezet: die van stadsmakers, coöperaties, burgers die in hun eigen wijk het roer in handen nemen. De energieke samenleving werd geboren waar de overheid in moet participeren, in moet meedoen, wil zij bepaalde doelen bereiken.

Maar de organisatie en legitimatie van de publieke zaak piept en kraakt nu in haar voegen. Een verticaal en hiërarchisch georganiseerd politiek-bestuurlijk systeem moet zorgen voor publieke waarde in een horizontaal georganiseerde grenzeloze kennis- en netwerksamenleving. Dit botst. Daarbij komt dat de traditionele instrumenten van de overheid steeds minder aansluiten bij de nieuwe werkelijkheid: wetgeving, regelgeving en begrotingen zijn vaak al ingehaald door de werkelijkheid op het moment dat ze van kracht worden. Lange termijn planning werkt niet meer nu externe technologische veranderingen zo snel gaan. De financieringsinstrumenten van de overheid zetten niet aan tot ondernemend en dynamisch gedrag. Veel overheidscommunicatie doet hopeloos ineffectief en achterhaald aan. Door de vervaging van grenzen tussen domeinen werkt het werken in departementale silo's niet meer. Alles hangt met alles samen, niet alleen in Nederland maar ook over de grenzen heen. Binnen en buitenland zijn steeds moeilijker te scheiden.

De spanningen lopen, veelal onderhuids maar ook steeds meer zichtbaar, op. Burgers die zelf initiatieven ontplooien klagen over tegenwerking door de gemeente en vragen zich af: "Waar bemoeien die lui zich mee? Waarom denkt die ambtenaar dat hij de baas is?". Het sociaal contract komt zo onder druk te staan. Waarom belasting betalen als de overheid eerder een sta in de weg is, achterhaalde wetten gebruikt om innovaties te verbieden en daarbovenop ook nog eens de 'doe-het-zelf-samenleving' propageert? En waarom stemmen als je je toch niet vertegenwoordigd voelt? De stem wordt zo eerder het laten horen van een tegengeluid dan een positieve keus. Wie wel eens op de publieke tribune komt bij raadsvergaderingen hoeft zelden te vrezen voor gebrek aan een zitplaats. Als volksvertegenwoordiger bekruipt je soms het gevoel dat je tijdens een debat een toneelspel met elkaar opvoert met journalisten en een paar lobbyisten als jury.

> De energieke samenleving werd geboren waar de overheid in moet participeren, in moet meedoen, wil zij bepaalde doelen bereiken.

Die spanningen in ons huidige democratische bestel en bestuurlijke systeem worden ook beschreven in het rapport "Op weg naar meervoudige democratie" van de Commissie Toekomstgericht Lokaal Bestuur[19]. De commissie focust zich vooral op de lokale overheid, maar volgens ons zijn de meeste constateringen van toepassing op de hele overheid. Samenvattend: De overheid heeft een transitie doorgemaakt van traditionele hiërarchische publieke sector die zelf publieke goederen voor de burger produceerde, naar *New Public Management*: gebruik maken van de markt om publieke goederen te produceren. Maar de combinatie van een nog steeds verticaal politiek bestuurlijk systeem en marktwerking biedt onvoldoende antwoord op de huidige uitdagingen aan de publieke zaak. De wereld heeft meer dan ooit behoefte aan publieke goederen, maar de productie ervan hapert. De spanningen tussen maatschappij en overheid nemen toe en het functioneren van ons huidige democratische systeem staat onder druk. De overheid bevindt zich in een nieuwe transitie naar wat Moore noemt *networked community governance*: de burger centraal stellen in de interactie tussen staat, markt en maatschappij om publieke waarde te creëren[20].

[19] Het hele rapport van de commissie (2016) is te vinden op: www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/2016/6/2016-Van-den-Donk-Op-weg-naar-20160603.pdf

[20] Zie: John Bennington en Mark H. Moore (eds): 'Public Value, Theory and practice', 2011. Palgrave Macmillan. En Gerry Stoker: 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?', in The American Review of Public Administration, 2006.

4. Nieuwe organisatie en productie van publieke goederen

".. wie (…) goed kijkt ziet een hybride en intelligente vorm van marktwerking en gemeenschapswerking. Burgers en cliënten spelen (…) zelf een steeds belangrijkere rol en claimen een vorm van zeggenschap en betrokkenheid die zich soms lastig laat insnoeren in de traditionele vormen van rechtsvorming, beleid en democratie. Ook in dat opzicht zijn de decentralisaties vooral een boeiend experimenteerveld voor nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving"[21].

De netwerk- en informatiesamenleving maakt nieuwe vormen van organisatie en (collectief) handelen mogelijk. We zien grote transities in de manier waarop mensen samenwerken, produceren, consumeren en beïnvloed (kunnen) worden. Slimmere, snellere en goedkopere organisatie methodes dienen zich aan. Slimme technologieën, de massale verspreiding van smart phones, *big data* en *analytics* geven de overheid nieuwe instrumenten om het publieke belang te dienen. De grote uitdaging voor de overheid is om hiervan maximaal gebruik te maken. Deze mogelijkheden stellen de overheid ook voor een keuze: controle geven of nemen?

[21] Wim van de Donk: ROB Lezing 2014: 'De centralisatie in openbaar besturen - Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities'.

Oude instituten en systemen zoals bijvoorbeeld de financiële wereld worden uitgedaagd door nieuwe vormen als *crowd-funding*, *peer-to-peer finance*, en blockchain-technologie. Energie en voedsel worden steeds meer lokaal geproduceerd en geconsumeerd. De deeleconomie zorgt ervoor dat capaciteit beter wordt benut doordat vraag en aanbod efficiënter bij elkaar worden gebracht. Binnen de deeleconomie creëren mensen in coöperaties nieuwe producten en diensten, bijvoorbeeld onderlinge verzekeringsproducten of buurtcoöperaties voor zorg, energie of mobiliteit[22].

Op dit moment is het nieuwe nog te zwak om het oude te vervangen. Maar betoogt Geoff Mulgan, het is een kwestie van tijd wanneer dat gebeurt en niet of het gebeurt[23].

Tal van nieuwe actoren dragen bij aan publieke goederen: stadsmakers, sociaal ondernemers, buurtinitiatieven, coöperaties. De samenwerking tussen deze nieuwe actoren, bedrijven en de overheid noemen William Eggers en Paul MacMillan *'The Solution Revolution'*[24]. Pieter Hilhorst en Jos van der Lans geven veel inspirerende voorbeelden van bottom-up initiatieven om de publieke zaak te behartigen in hun boek 'Sociaal doe-het-zelven'[25]. Zorgcoöperaties schieten als paddenstoelen uit de grond, en zetten een nieuwe norm die de traditionele zorgaanbieders onder druk zet. Bottom-up opgerichte coöperaties produceren schone energie. De marktwerking geeft hier juist ruimte aan betekenisvolle innovaties.

Al deze ontwikkelingen leiden ertoe dat de gebruiker niet meer louter een object is bij innovaties maar nu een eigen bijdrage levert en daarmee co-creator is van de innovatieve uitkomsten[26]. Dit ondersteunt ook de omvorming van *triple* naar *quadruple helix* waarin de burger nu een volwaardige en gelijkwaardige positie inneemt.

Er ontstaat ook meer ruimte voor experimenteren zonder focus op technologie in zogenaamde *social labs*[27]. Onder andere Kennisland en Het Instituut voor Publieke Waarden zijn binnen Nederland voorlopers op dit gebied.

[22] Pieter van de Glind en Harmen van Sprang: 'Share: kansen en uitdagingen van de deeleconomie', 2016

[23] Geoff Mulgan: 'How the current global crisis may trigger a fundamental transformation of the world's systems', 2012.

[24] William D Eggers en Paul MacMillan: 'The Solution Revolution: How Business, Government and Social Enterprises Are Teaming Up to Solve Society's Toughest Problems', Harvard Business Review, 2013.

[25] Pieter Hilhorst en Jos van der Lans: 'Sociaal doe-het-zelven – De idealen en de politieke praktijk', Atlas Contact 2013.

[26] Martin Curley en Bror Salmelin: (2014) Open innovation 2.0. The big picture. In: The Open Innovation 2.0 Yearbook 2014, European Commission.

[27] Zie o.a. Zaid Hassan: 'The Social Labs Revolution: A New Approach to Solving our Most Complex Challenges', 2014.

Nieuwe technologieën en organisatievormen die nieuwe manieren van productie van collectieve goederen mogelijk maken:

- **Crowdsourcing:** Collectieve intelligentie heeft het vermogen om meer kennis en inzicht bij elkaar te brengen en daardoor grotere slagkracht te ontwikkelen dan traditionele op hiërarchie gebaseerde samenwerkingsvormen.

- **Big data revolutie en gebruik analytics** maken beleid en handhaving effectiever.

- **Singularity:** Nieuwe technologieën blijven ons verbazen en ook de snelheid waarmeedie hun intrede doen. Of nu alle grote problemen zullen worden opgelost door nieuwe technologieën of niet, de samensmelting van de volgende technologieën zal een onvoorstelbare impact gaan hebben op onze maatschappij en ons vermogen haar vorm te geven: robotica, nanotechnologie, biotechnologie, digitale geneeskunde, artificiële intelligentie en neurotechnologie.

- **Transitie van consumeren naar co-creëren:** burgers worden van passieve consumenten van goederen en diensten mede producenten. Dit zal leiden tot een vage scheidslijn tussen publieke, private en sociale domeinen en gecompliceerde incentives met onzekere uitkomsten.

- ***Van push naar pull*:** de transitie van top-down macht uitoefenen naar het verleiden van mensen om zich op bepaalde manier te gedragen. De macht van de staat is steeds meer gefragmenteerd en verspreid. Daardoor heeft de staat minder macht om direct van boven bepaalde uitkomsten af te dwingen en zal ze zich moeten bedienen van andere methoden om dezelfde gewenste doelen te bereiken.

- ***Van eigenaarschap naar toegang en gebruik van goederen: de sharing economy.***
  De 'sharing economy' maakt nieuwe manieren van produceren en consumeren mogelijk doordat vraag en aanbod efficienter bij elkaar worden gebracht en daardoor onbenutte capaciteit wordt ingezet. Op peer-to-peer marktplaatsen wisselen mensen zonder tussenkomst van een derde partij goederen en diensten uit.

- ***Blockchain technologie*:** de blockchain technologie maakt samenwerking mogelijk zonder centrale organisatie.

- ***'One size fits all to tailor made'*:** de verandering van bureaucratische massaproductie van (publieke) goederen naar geindividualiseerde (publieke) goederen.

5. Een overheid voor de 21ste eeuw

"A new vision for the public sector is required, whereby public managers become public entrepreneurs. This can only happen through a pervasive change of mindset, with more experimentation, controlled risk taking, and an agile and personalized response to new constituent challenges. This will help unleash the potential of an innovative public sector, which can be transformed into a much needed growth engine for the economy".

C. Bason e.a (2013) Powering European Public Sector Innovation

De overheid staat voor de opgave zich aan te passen om antwoorden te kunnen geven op nieuwe uitdagingen. De uitdagingen van nu zijn minstens zo fundamenteel, zo niet fundamenteler van aard als de crisis in de jaren '80 toen de welvaartsstaat vastliep. De publieke zaak presteert nu nog heel behoorlijk in Nederland, zeker in vergelijking met andere landen. De grote uitdagingen liggen in de nabije toekomst. De opgave is om ons daarop voor te bereiden. Maar er zijn ook terreinen waar Nederland nu al achterloopt: we produceren schandalig weinig schone energie, we zijn niet goed voorbereid op cybercriminaliteit en cyberaanvallen op kritische infrastructuur, we lopen achter met innovatie in mobiliteit waardoor Nederland vastloopt, en de niet te stoppen vraag naar meer zorg leidt tot minder geld voor noodzakelijke investeringen in onze toekomst.

Nieuwe antwoorden zijn nodig. Niet in de zin van meer van hetzelfde (bijvoorbeeld meer marktwerking, meer snelwegen) maar van het integreren van strategieën. Niet of - of, maar en - en. Daarin ligt de complexe uitdaging voor de overheid. *New Public Managemen*t is niet meer een passend antwoord op de uitdagingen van nu.

De spanning tussen blijvend noodzakelijke verticale staatsmacht - ten behoeve van het stellen en handhaven van de (spel)regels, veiligheid en bestaanszekerheid - en de horizontale kennis- en netwerksamenleving vraagt ook om nieuwe antwoorden. Moet de spanning tussen verticale en horizontale verhoudingen vaker expliciet worden gemaakt? Zouden we op basis van transparant en permanent publiek debat moeten kiezen wat voor gaat: ruimte voor bottom-up innovatie en samenwerking of handhaving van regels? En wat betekent het dan voor de

regel wanneer deze expliciet aan de kant wordt geschoven of wanneer een nieuwe praktijk wordt gedoogd? En wat zou het expliciet maken van botsingen institutioneel organisatorisch betekenen? Volgens ons begint het ermee dat deze botsingen expliciet worden herkend, geanalyseerd en beoordeeld[28].

De overheid heeft als taak om maatschappelijke innovatie te stimuleren vanuit de behoeften en het perspectief van burgers. Jan van Zanen, voorzitter van de VNG, benoemt het op het VNG jaarcongres in juni 2016 als volgt: *"Als we het beeld van wat de overheid moet doen consequent laten beginnen bij mensen in hun context, dan kan het niet anders dan dat we als overheid gezamenlijk concluderen dat eenheidsworst zelden de oplossing is. De radicale omkering betekent dat we verschil moeten maken. Omdat we dan als samenleving beter af zijn. Daarnaast speelt de overheid een cruciale rol bij innovatie in de private sector"*[29].

Om haar taken waar te kunnen maken zal de overheid zelf ook moeten innoveren, zichzelf opnieuw uitvinden. De overheid moet zich aanpassen: anders gaan werken, andere dingen doen, bepaalde dingen niet meer doen, gebruik leren maken van de nieuwe technologieën en organisatievormen om het publieke belang te dienen.

[28] Zie in dit verband ook: Roel in t Veld en Albert Jan Kruiter: 'Hij begrijpt er dus helemaal niets van! Over de omgang met botsende rationaliteiten in de publieke sector', 2015, IKPOB.

[29] Mariana Mazzucato: 'The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths', 2015.

Toekomst van de Overheid[30]

Van	Naar
Burgers onder controle	Burgers in control
Besturen van de burgers	Besturen met de burgers
Silo's binnen organisaties	Netwerken binnen en tussen organisaties
Reusachtige organisaties in de publieke sector	Publiek organisaties zijn klein, flexibel en doelgedreven eenheden
De overheid als dienstverlener	Overlegpartner
De overheid als eigenaar van input en processen	Samenwerkingspartner
Meten van output	Meten van outcome
Samenwerking op basis van afdwingen	Samenwerken op basis van wederzijds vertrouwen
Vertrouwen in 'sterke leider'	Vertrouwen in elkaar, 'dienstbaar leiderschap'

Komt de roep om innovatie nu voor het eerst om de hoek kijken? Nee, natuurlijk niet. Op het gebied van innovatie zijn al vele initiatieven genomen. Denk aan het initiatief voor het Innovatieplatform van premier Balkenende in 2003[31] met in de slipstream onder andere het Twents Innovatieplatform, de Amsterdamse Innovatiemotor, de Kennisalliantie Zuid-Holland en het Innovatief Actieprogramma provincie Groningen. Ook binnen de overheid zelf zijn er vele initiatieven geweest om innovatie te stimuleren: XPIN (Expertisebureau voor innovatieve beleidsvorming), InAxis (Commissie innovatie openbaar bestuur 2002-2009) en Actieprogramma Andere Overheid (2003-2007).

De vele opeenvolgende initiatieven en hun wisselende succes maken duidelijk dat innovatie van de publieke sector een taai en continu vraagstuk is. Omdat de omgeving waarin de overheid opereert constant in beweging is, zal de innovatie van en door de overheid ook nooit kunnen ophouden. In een steeds complexere wereld kan de overheid niet anders dan experimenteren met nieuwe vormen en nieuwe oplossingen. Daarbij geldt tegelijkertijd dat voor de samenleving die overheid wel

[30] Uit: 'Future of Governement', PwC, 2013.

[31] Een persoonlijk en humoristisch geschreven verslag daarvan wordt door de secretaris van het Innovatieplatform, Frans Nauta gegeven in het boek: 'Het Innovatieplatform. Innoveren in het centrum van de macht', 2003.

Het nieuwe besturingssysteem van de netwerk- en informatiesamenleving zal gebouwd worden op nieuwe ontwerpprincipes, nieuwe manieren van samenwerken en co-produceren en ondersteund worden door digitale technologieën.

betrouwbaar en navolgbaar dient te zijn. Daarmee staat de overheid voor de uitdaging om zowel te zorgen voor stabiliteit als voor vernieuwing en aanpassing.

Iedere economische periode heeft zijn eigen besturingssysteem gekend. In de transities van het ene naar het andere tijdperk treden altijd spanningen op wanneer de economie en samenleving veranderen, maar het besturingssysteem niet mee verandert. Dat lijdt tot conflicten, tot fricties. De overgangen van agrarische-, naar industriële-, naar diensteneconomie kenmerkten zich door spanningen. Nu zitten we in de overgang van de diensteneconomie en verzorgingsstaat naar de horizontale netwerk- en informatiesamenleving. Hiërarchie en top-down sturing werken steeds minder. Het democratisch kapitalisme moet opnieuw worden uitgevonden. De vierde industriële revolutie verandert de samenleving fundamenteel en daarmee ook de verhouding tussen overheid, burgers en bedrijven.

Het nieuwe besturingssysteem van de netwerk- en informatiesamenleving zal gebouwd worden op nieuwe ontwerpprincipes, nieuwe manieren van samenwerken en co-produceren en ondersteund worden door digitale technologieën. De *Overheid van de Toekomst* maakt gebruik van zowel top-down regelgeving, handhaving en sturing als van bottom-up zelforganisatie[32].

[32] Dirk Helbing: 'The Automation of Society is Next: How to Survive the Digital Revolution', 2015.

Top-down sturing zal steeds meer ten dienste staan van het faciliteren van zelforganisatie. Systemen zullen meer zelforganiserend moeten worden zonder dat overheden daar een centrale, verticaal sturende rol in spelen.

In dit essay schetsen wij hoe de *Overheid van de Toekomst* zou kunnen functioneren om op specifieke terreinen tot noodzakelijke (radicale) innovaties te komen. We gaan niet inhoudelijk in op innovaties van processen en structuren in specifieke sectoren. Maar we willen wel de *overkoepelende strategie* en de *noodzakelijke functies* en *competenties* schetsen van de *Overheid van de Toekomst die nodig zijn* om tot die noodzakelijke aanpassingen, incrementele of juist radicale innovaties te *kunnen* komen op basis van alle nieuwe organisatorische en technologische mogelijkheden.

De 21ste eeuw vraagt om een andere overheid dan de 20ste eeuw. We moeten de overheid opnieuw uitvinden. De bouwstenen die wij aandragen zijn daar, naar wij hopen, dienstbaar aan.

In het volgende hoofdstuk beginnen we met de vraag wat de overkoepelende strategische richting zou kunnen zijn voor de inrichting en organisatie van de publieke zaak in de 21ste eeuw.

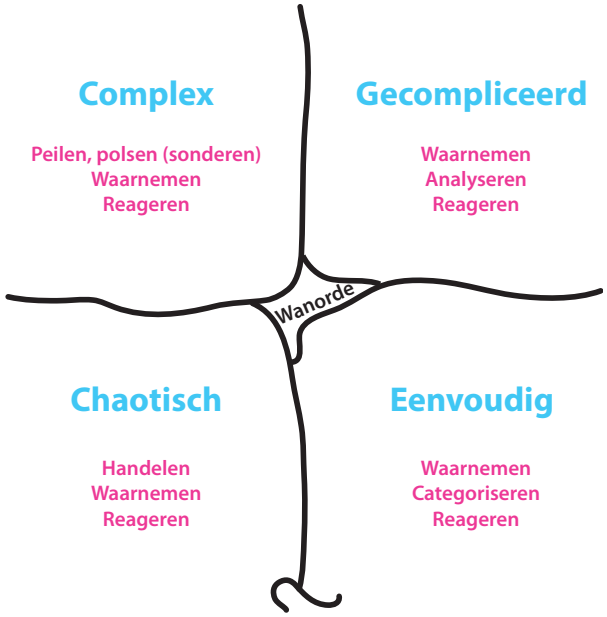
2. Een strategie voor de 21ste eeuw

1. Een strategie voor de overheid in de 21ste eeuw
De 21ste eeuw stelt ons voor ongekende uitdagingen om onze democratische rechtsstaat, veiligheid, vrijheid en welvaart in stand te houden. De invulling die wij geven in dit essay op de vraag hoe de *Overheid van de Toekomst* eruit zou kunnen zien komt voort uit ons perspectief op de organisatie van de publieke zaak in de 21ste eeuw. In dit hoofdstuk schetsen wij de essentie van wat wij zien als een overkoepelende strategie voor het behartigen van het algemeen belang in de 21ste eeuw.

2. De nieuwe werkelijkheid serieus nemen
Het bouwen van de *Overheid van de Toekomst*, voor ons het nieuwe besturingssysteem voor de complexe informatie en netwerksamenleving, begint met het zien en omarmen dat onze wereld complex, zo niet chaotisch is. En dat die complexiteit niet zal verdwijnen. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor politiek, beleid en interventies. Te vaak zien we nog ambtenaren en politici optreden alsof onze samenleving nog steeds eenduidig en simpel is te sturen vanuit de cockpit van het politiek-bestuurlijke systeem.

De meeste problemen waar de overheid mee geconfronteerd wordt zijn complex.

Een zinnig model dat de werkelijkheid helpt te duiden is het Cynefin model. Er zijn volgens dit model vier verschillende contexten mogelijk: simpel, gecompliceerd, complex en chaotisch.



Het Cynefin model geeft handvatten hoe te handelen in een bepaalde context. Wanneer de overheid te maken heeft met een simpel probleem is de oplossing evident. Wanneer het probleem gecompliceerd is kan de beste oplossing uitgezocht of berekend worden door een expert. Maar wanneer een probleem complex is, zijn causale verbanden tussen oorzaak en gevolg niet vooraf te voorspellen. De meeste problemen waar de overheid mee geconfronteerd wordt zijn complex (ze worden ook wel taaie vraagstukken genoemd). Deze vraagstukken vragen om vernieuwing van beleid en interventies[33]. De beste strategie in deze situaties is om uit te proberen wat werkt, denkers en doeners in te zetten, gebruik te maken van snelle feedback loops en te zoeken naar kleine succesjes om die vervolgens uit te bouwen. Wanneer het probleem chaotisch is rest niets anders dan in te grijpen om te pogen het probleem minder chaotisch te maken, en zo mogelijk terug te brengen tot een complex probleem. Omdat de meeste uitdagingen com-

[33] Een meesterwerk op dit gebied is van Hans Vermaak : 'Plezier beleven aan taaie vraagstukken', 2009.

plex van aard zijn zal de overheid in staat moeten zijn om hier beter mee om te gaan. De enige manier om dat te doen is door vanuit vernieuwingsbereidheid de responsiviteit van de overheid en de samenleving te vergroten.

3. Vergroten van responsiviteit als strategie

Was het verhogen van efficiency het centrale antwoord op de problemen van de diensteneconomie en verzorgingsstaat, in de geglobaliseerde netwerk- en kennissamenleving staat responsiviteit centraal. Doelmatigheid blijft zeker belangrijk, maar is niet allesbepalend meer. In veel gevallen zal de noodzaak om responsiviteit te vergroten zelfs ten koste gaan van systeemefficiency. In onze complexe, onvoorspelbare en soms chaotische wereld[34] is het verhogen van de responsiviteit van de gehele samenleving volgens ons de beste strategie om veiligheid, welvaart en vrijheid in stand te houden. Dikke nota's en langetermijnplanningen werken niet meer, voorspellen hoe we precies ons geld gaan verdienen heeft geen enkele zin. Beleid dat gebaseerd is op voorspellen, en toewerken naar een precies vooraf vastgesteld doel, is gedoemd te mislukken.

De WRR betoogt dat responsiviteit gevormd wordt door een optelsom van (1) veerkracht, (2) adaptatievermogen en (3) een proactieve houding[35]. Wij sluiten in dit essay graag aan bij deze definitie, maar laten de noodzakelijke proactieve houding hier buiten beschouwing. Een proactieve houding is eerder een kwestie van leiderschap, cultuur en het belonen van het nemen van risico's dan dat die het gevolg is van de inrichting van de overheid.

3.1. Veerkracht

"Resilience" is to maintain purpose and integrity in the face of dramatically changed circumstances[36]. Allow an organisation to fail and break early, while it is still small preventing unacceptable costs to society[37]; Simple rules should compensate complexity with simplicity[38].

Veerkracht zorgt ervoor dat we na een disruptie de essentiële functies van een systeem overeind kunnen houden. Een veerkrachtig systeem kan daardoor beter omgaan met kwetsbaarheden en afhankelijkheden. Er zijn drie manieren om veerkracht op te bouwen. De eerste manier is te zorgen voor voldoende defensieve capaciteit om actief agressie te kunnen weerstaan en door het opbouwen van buffers om het incasseringsvermogen van de samenleving te vergroten. Het garanderen van onze fysieke veiligheid staat weer hoog op de agenda met opkomst van terrorisme, een agressief Rusland, mogelijk terugtrekkende VS en de fragiele staten die Europa omringen.

In onze hyper snelle tijd is het een taak van de overheid te zorgen voor bestaanszekerheid. Zo is onze sociale zekerheid een buffer die in tijden van crisis, vraaguitval en sociale onrust voorkomt. Mensen hebben houvast nodig en een minimum aan zekerheid om zich te kunnen ontplooien en aan te passen in de snel veranderende samenleving. Wanneer dit houvast ontbreekt gaan burgers die zekerheid op kleinere schaal organiseren en valt de samenleving verder uit elkaar.

In de tweede plaats wordt veerkracht vergroot door het reduceren van kwetsbaarheden en het verminderen van afhankelijkheden en *moral hazard*[39]. Dit kan door het verminderen van zelf gecreëerde complexiteit, bijvoorbeeld door globalisering op onderdelen terug te draaien en door systemen te ontkoppelen en meer modulair op te bouwen. Falen ergens in een systeem wordt zo niet meteen doorgegeven aan het hele systeem. Voorbeelden zijn overstromingen in Thailand die direct leidden tot grote problemen bij een fabrikant van Hard Disks in de VS; de val van Lehman Brothers die uiteindelijk het mondiale financiële systeem in gevaar bracht. Voorbeelden van al te grote afhankelijkheden betreffen de afhankelijkheid van olie uit het Midden-Oosten en de afhankelijkheid van sommige landen van Russisch gas.

Kaderstelling door de overheid kan veerkracht vergroten. Bijvoorbeeld door vast te leggen dat systemen modulair moeten worden gebouwd. Binnen modulaire systemen kunnen subsystemen makkelijker falen zonder al te grote schade aan te richten. Systemen zouden zo moeten worden ingericht dat ze *dummy proof* zijn, niet zo complex dat ze alleen bestuurd kunnen worden door excellente managers. De meeste managers

[34] Zie ook: Joshua Cooper Ramo: 'The Age of the Unthinkable: Why the New World Disorder Constantly Surprises Us And What We Can Do About It', 2010.

[35] WRR: 'Naar een lerende economie, Investeren in het verdienvermogen van Nederland', Amsterdam University Press, 2013.

[36] Andrew Zolli en Ann Marie Healy: 'Resilience, Why things bounce back', 2012.

[37] Nassim Nicholas Taleb: 'The Black Swan, The impact of the highly improbable', 2010, p. 374.

[38] Taleb, 2010, p. 375. Welk boek ? zelfde als hierboven?

[39] *Moral hazard (moreel risico, moreel wangedrag)* is een economisch begrip dat verwijst naar veranderingen in het gedrag van partijen indien zij niet direct risico lopen voor hun daden. Banken nemen bijvoorbeeld meer risico wanneer zij weten dat de belastingbetaler hen wel redt wanneer het fout gaat.

zijn immers middelmatig. Het verminderen van de kans op *moral hazard* en het voorkomen van al te grote schade aan de samenleving betekent voor publieke organisaties maar ook voor banken bijvoorbeeld dat ze nooit *too big to fail* mogen zijn. Organisaties moeten kunnen falen zonder al te grote schade aan te richten. Dit uitgangspunt zou de schaalgrootte van organisaties moeten bepalen. Als bonus levert dat ook organisaties op die flexibeler en wendbaarder zijn, meer missiegedreven en met minder overhead functioneren.

Productie van bijvoorbeeld voedsel zou veerkrachtiger worden wanneer deze minder internationaal geïntegreerd en complex zou zijn georganiseerd en meer regionaal en modulair met kortere lijnen tussen producenten en consumenten. Producten moeten begrijpelijk zijn voor de gemiddelde consument, en zeker voor de toezichthouders. Als ze dat niet zijn, (zoals bijvoorbeeld ondoorzichtige financiële producten) dan moeten ze verboden worden.

Tenslotte ontstaat veerkracht als we zorgen dat een systeem over een zekere mate van overmaat, redundantie beschikt. Als één onderdeel uitvalt in een systeem moet bij kritische processen een ander onderdeel de taken over kunnen nemen. Hebben wij voldoende redundantie in kritische infrastructurele systemen in Nederland als het electriciteitsnetwerk en water- en gasleidingen?

3.2. Adaptatie

"Governments of the future will need to adapt and continuously evolve to create value. They need to stay relevant by being responsive to rapidly changing conditions and citizens' expectations, and build capacity to operate effectively in complex, interdependent networks of organizations and systems across the public, private and non-profit sectors to co-produce public value. What is needed today is flatter, agile, streamlined and tech-enabled (FAST) government. (...) Adaptive governments that share labour, services and resources through networked approaches and Gov 2.0 strategies can remain slim while delivering on their mission in effective and innovative ways"

World Economic Forum (2011) The Future of Government

Adaptatie is het vermogen van een systeem om zich blijvend aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Dit vermogen ontstaat wanneer decentrale oplossingen worden bevorderd, wanneer er ruimte wordt geboden en actief gebruik gemaakt wordt van maatwerk, betrokkenheid van vele actoren en lokale verschillen.

De *Overheid van de Toekomst* is in onze visie een complex adaptief systeem dat gebruik maakt van emergentie, variëteit en selectie. De overheid bevordert variëteit en maakt ontwikkelingen transparant. Positieve ontwikkelingen worden versterkt en opgeschaald en negatieve ontwikkelingen afgezwakt. Actief experimenteren en leren staan hierbij centraal. Continu leren en itereren vervangen klassiek beleid maken[40].

De overheid is op zoek naar nieuwe handelingsperspectieven in de netwerk- en informatiesamenleving. Dit betekent dat de overheid zich in de eerste fase van de adaptieve cyclus bevindt: verkenning en innovatie[41] (de andere fasen zijn: consolidatie en exploitatie, verval, en herijking en vernieuwing). Deze fase vraagt om participatie, een collectief proces van betrokkenheid en interactie – *the whole system in the room approach* – om zoveel mogelijk te leren over wat wel en wat niet werkt onder welke omstandigheden.

Zoals Rob van Gijzel betoogt in het boek van Hans Horsten: 'De Stad die de Toekomst Maakt'[42], is de regio de bestuurlijk best behapbare schaal om te experimenteren, te leren en met vele actoren samen te werken.

4. Responsiviteit en de *Overheid van de Toekomst*

Hoe kan de overheid publieke waarden blijven creëren in de 21ste eeuw gelegitimeerd door de samenleving? Hoe kan de overheid innoveren? Hoe kan de overheid maximaal gebruik maken van relevante nieuwe technologieën en de kracht van burgers en bedrijven? Wat moet de overheid kunnen om snel in te spelen op wat zich aandient, om in de woorden van Otto Scharmer *"Leading from the future as it emerges"*[43]. Hoe zorgt de overheid ervoor dat zij niet als hindermacht wordt ervaren door mensen en bedrijven die publieke innovaties mogelijk willen maken waar we allemaal beter van worden? Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat zij maatschappelijke initiatieven en innovaties die publieke waarden creëren ondersteunt en helpt op te schalen?

Om deze uitdagingen aan te kunnen zullen het vergroten van veerkracht en adaptiviteit leidend moeten zijn voor de inrichting en het handelen van de overheid. Daarbij zijn wij ervan overtuigd dat het belang van de staat alleen maar zal toenemen de komende decennia. De *Overheid van de Toekomst* heeft vele cruciale taken te vervullen. Die kan zij alleen waarmaken wanneer zij zich focust, zich noodzakelijkerwijs weet te beperken in haar taken en verantwoordelijkheden èn maximaal gebruik weet te maken van de capaciteit van de samenleving, van nieuwe technologieën en van nieuwe manieren om publieke waarden te co-produceren.

40 David Colander en Roland Kupers: 'Complexity and the art of public policy: Solving societies problems from the bottom-up', 2014.

41 WRR, 2013, pp. 126 – 127.

42 Hans Horsten: 'De stad die de toekomst maakt: Het Eindhoven van Rob van Gijzel', 2016.

43 Otto Scharmer: 'Theory U. Leading from the future as it emerges', 2007.

Wat betekent responsiviteit als strategie voor de concrete inrichting en handelen van de *Overheid van de Toekomst*? De *Overheid van de Toekomst* kan door middel van beleidsmaatregelen veerkracht vergroten, bijvoorbeeld door meer te investeren in defensie. Daarnaast kunnen door wet- en regelgeving de maatschappelijke spelregels worden aangepast om zo veerkracht te vergroten. De overheid kan grenzen stellen aan de omvang van organisaties en kan *moral hazard* beperken, zoals gebeurd is door *bail* in van banken door aandeel- en obligatiehouders voor te laten gaan op een bail out door de belastingbetalers. De *Overheid van de Toekomst* zal door wet- en regelgeving eisen stellen aan industrietakken om die meer modulair te organiseren om zo te voorkomen dat schokken door het hele systeem worden doorgegeven.

In onze visie is een kernfunctie van de *Overheid van de Toekomst* het creëren en handhaven van een platform voor maatschappelijke interactie. Dit platform bakent grenzen af en bepaalt de spelregels voor maatschappelijke en private organisaties.

Adaptiviteit daarentegen vereist een meer horizontale rol van de staat: decentraal werken en kunnen samenwerken, het vermogen om te experimenteren en kort cyclisch te werken. Onze ervaring is dat gemeenten en gemeentelijke regio's hier beter op voorgesorteerd zijn[44].

Voor de overheid betekent dit gebruik maken van de betrokkenheid van vele actoren en lokale verschillen, en dus netwerken *met* en participeren *in* de energieke samenleving. Kortom: de *Overheid van de Toekomst* kan uitstekend samenwerken met vele partijen in de horizontale kennis- en netwerksamenleving. Adaptiviteit vereist ook dat de *Overheid van de Toekomst* beter in staat is om zich aan te passen, dus beter in staat is om te innoveren. Wij zien het kunnen samenwerken en kunnen innoveren dan ook als twee andere cruciale componenten van de *Overheid van de Toekomst*. ICT biedt vele nieuwe toepassingsmogelijkheden voor de overheid om het functioneren van de overheid als platform voor maatschappelijke interactie, samenwerken en innoveren mogelijk te maken. Denk aan snelle feedback loops, betere monitoring, effectievere handhaving, makkelijker participatie door burgers en het faciliteren van zelforganisatie door de toepassing van big data, analytics, open data, sensoren etc. Het goed kunnen inzetten van ICT is voor ons daarom de vierde cruciale dimensie van de *Overheid van de Toekomst*.

[44] Rob van Gijzel beoogt dat de regio de bestuurlijk best behapbare schaal heeft om te experimenteren, te leren en met vele actoren samen te werken. Zie Hans Horsten: 'De stad die de toekomst maakt: Het Eindhoven van Rob van Gijzel', 2016.

3. Platform overheid

"De samenleving en economie veranderen razendsnel. Alleen als we middenin de samenleving staan, en niet aan de rand, kunnen we van waarde zijn".

Deelnemer aan de conferentie Overheid van de Toekomst

Alleen als we middenin de samenleving staan, en niet aan de rand, kunnen we van waarde zijn.

1. Inleiding

Een complexe wereld met steeds snellere veranderingen en bedreigingen vraagt naast adaptiviteit ook om een stabiliserende kracht die voor veerkracht zorgt: een voldoende mate van continuïteit, voorspelbaarheid, bestaanszekerheid en veiligheid. In de 21ste eeuw wordt het borgen van veerkracht mogelijk de belangrijkste opgave voor de overheid. Dit zal cruciaal zijn om onze vrijheid, democratische rechtsstaat, veiligheid en welvaart in stand te kunnen houden. In zekere zin is dit natuurlijk niet nieuw: zorgen voor veiligheid en het bewaken van de spelregels van onze samenleving is een kernfunctie van de staat sinds haar eerste verschijning. Maar in de onvoorspelbare en snel veranderende kennis- en netwerksamenleving is deze stabiliserende en regulerende rol van de overheid alleen maar belangrijker geworden. In deze rol staat de overheid boven de samenleving en ordent zij op basis van democratisch gelegitimeerde wet- en regelgeving het maatschappelijk verkeer. De zich ontwikkelende netwerk- en informatiesamenleving vraagt wel om nieuwe competenties van de overheid om positieve maatschappelijke interactie mogelijk te blijven maken en om zelfsturing beter te faciliteren. Volgens ons kan dat uitstekend gestalte krijgen in een platform voor maatschappelijke interactie.

De overheid heeft daarbij de zorg voor: (1) het bewaken van de spelregels, (2) het in stand houden van kritische infrastructuur en (3) het zorgen voor objectieve en neutrale referenties, feedback en benchmarking.

Het fundament van de overheid was, is en zal ook in de toekomst de rechtsstaat zijn. Het platform voor maatschappelijke interactie wordt gedragen door het sociaal contract en de publieke waarden waarop het is gebaseerd zoals pluriformiteit, openheid en transparantie, autonomie en verantwoordelijkheid van burgers. Tezamen vormen zij de meest fundamentele instituties die onze samenleving vormgeven en bij elkaar houden.

2. Overheid als bewaker van de spelregels

De overheid is de drager en hoeder van het geweldsmonopolie en de bewaker van de meest fundamentele spelregels van onze samenleving. Deze spelregels gaan onder meer over de democratische rechtsstaat, het open houden van de vrije markt, het beschermen van de privacy van burgers. De regels gaan ook over het organiseren van burgerkracht, het vergroten van de zelforganisatie, en over het vergroten van veerkracht. De staat als beschermer van de *open society* is niet nieuw. Het vergroten van veerkracht en de nadruk op het mogelijk maken van burgerkracht zijn wel een duidelijke nieuwe doelstelling van de overheid in de 21ste eeuw.

Nieuwe technologieën zorgen voor disruptie in vele bedrijfstakken en leiden tot nieuwe exponentieel groeiende bedrijven die door hun bijna monopoliemacht nieuwe bedrijven erg lastig maken om de markt te betreden. Daarmee zijn deze bedrijven naast aanjagers van innovatie ook een bedreiging van de open markt. Voorbeelden zijn Uber, Amazon, Airbnb, Google en Facebook. Ook kunnen deze bedrijven inbreuk maken op onze privacy en zo een grote bedreiging vormen voor onze liberale democratie. Wij zien dat Google en Facebook publieke functies vervullen, en vinden dat zij dan ook aan publieke regels onderworpen moeten worden.

Een sterke staat vinden wij dan ook noodzakelijk om onze privacy te kunnen waarborgen en effectief tegenspel te kunnen bieden aan giganten als Google en Facebook opdat deze bedrijven het algemeen belang en de democratische orde niet ondermijnen. Dit vraagt om voldoende deskundigheid aan de kant van de staat om de consequenties van nieuwe technologieën (denk ook aan Bitcoins, Blockchains etc.) en het intern opereren van deze nieuwe bedrijven überhaupt te kunnen begrijpen.

Het roekeloze gedrag van grote banken betekent dat de overheid middels wet- en regelgeving de veerkracht van onze financiële systemen moet vergroten. De uitdaging voor de 21ste eeuw is om het financiële systeem weer dienstbaar te maken aan de reële economie en het algemeen belang. Ook dit vraagt om een sterke autonome staat.

De spelregels die de overheid opstelt en handhaaft om onze open pluriforme samenleving te beschermen moeten wel passen bij deze tijd. Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen gaan razendsnel. Gedetailleerde wetten zijn vaak al achterhaald op het moment dat ze in werking treden. De overheid als platform zal dus meer gebruik gaan maken van kaderwetten, principes en doelen. Dit biedt tegelijk ook meer flexibiliteit en openheid voor nieuwe ontwikkelingen. Innovaties moeten mogelijk gemaakt worden, terwijl tegelijkertijd de basisspelregels van de open samenleving gehandhaafd moeten worden en de veerkracht van onze structuren en systemen vergroot.

Het fundament van de overheid was, is en zal ook in de toekomst de rechtsstaat zijn.

3. Overheid als hoeder van kritische infrastructuur

De overheid is ook de hoeder van kritische infrastructuur die nodig is om stabiliteit, voorspelbaarheid en continuïteit te waarborgen. Voorbeelden zijn het bevolkingsregister, de basisadministratie het kadaster, hoofdwegennet, vaarwegen, bescherming tegen het water, de Kamer van Koophandel en de belastingdienst. De basisregistratie van de bevolking vormt de basis van veel beleid en handhaving. De aanslagen in Brussel maakten weer duidelijk hoe belangrijk het is om te weten wie waar woont. Hoe de overheid ervoor zorgt dat deze publieke zaken gewaarborgd worden, en in welke mate ze dat in de eigen organisatie wil realiseren, is aan constante innovatie onderhevig. Waar een tijd geleden de railinfrastructuur wat meer op afstand van de overheid was geplaatst, is deze recentelijk weer terug binnen de Rijksoverheid. Ook hier maakt de technologische ontwikkeling de vraag los wat tot een basisinfrastructuur gerekend moet worden en hoe er vervolgens waarborgen over het gebruik worden geregeld, binnen of buiten de overheid. Recentelijk is in de Verenigde Staten na Russische inmenging bij de verkiezingen de kiesapparatuur toegevoegd aan de kritische infrastructuur[45]. Administratieve systemen bewegen met de tijd mee. De dienstverlening door de overheid is afgelopen jaren sterk verbeterd. Toch is er nog veel te doen, zie bijvoorbeeld het initiatief 'Eén Overheid'.

Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat ze leidend is in het denken over en het bouwen van nieuwe kritieke infrastructuur? Hoe kan ze ervoor zorgen dat de vraag naar nieuwe kritische infrastructuur haar niet overkomt (reactief) maar dat ze proactief opereert? Heeft de overheid daarvoor voldoende kennis en kunde in huis? Is onze kritische infrastructuur wel bestand tegen cyberoorlogsvoering?

4. Objectieve referenties en feedback: de overheid als complex adaptief systeem

Het is cruciaal voor maatschappelijke interactie dat er standaarden zijn, feiten en referenties waar niet permanent aan getwijfeld wordt. Anders rest uiteindelijk chaos. De samenleving en de markt kunnen niet functioneren als er geen gedeeld beeld meer is van de waarheid, van de feiten. Desinformatie, leugens en *fact free politics* hebben bijgedragen aan Brexit en de verkiezing van Trump. Sociale media slokken het nieuws op. Meerderheden zijn lastiger te verkrijgen en te behouden wanneer iedereen in zijn eigen waarheidsbubbel leeft. Dit maakt samenlevingen onstabiel en onregeerbaar. In de horizontale kennissamenleving moeten veel verschillende actoren zich in vaak onduidelijke netwerken tot elkaar verhouden om te zorgen voor het algemeen belang. Als dat samengaat met *fact free politics* en constante twijfel aan feiten zal dat niet leiden tot innovatieve co-productie maar tot fragmentatie en collectieve machteloosheid. Dit zal de legitimiteit van het politiek-bestuurlijke systeem verder ondermijnen.

Het platform overheid maakt duidelijk wat de standaarden zijn, zorgt ervoor dat er zo objectief mogelijke referenties zijn en zorgt ervoor dat uitkomsten van maatschappelijke interactie worden gemonitord en transparant worden gemaakt. Objectieve informatie, monitoring en benchmarking zijn nodig om snelle feedback en daarmee zelfcorrectie mogelijk te maken. De overheid functioneert dan als hoeder van een complex adaptief systeem: ze zorgt ervoor dat snelle technologische en maatschappelijke veranderingen worden gevolgd en geëvalueerd om zo te kunnen bediscussiëren en beslissen welke veranderingen positief zijn en dus opgeschaald zouden moeten worden en welke ontwikkelingen negatief zijn en dus afgeremd moeten worden.

De overheid als platform betekent ook open data en het zetten van benchmarks om de zelfsturing en zelforganisatie te faciliteren[46]. Transparante objectieve monitoring is van groot belang om maatschappelijke dynamiek de juiste kant op kunnen sturen, bijv. bij het halen van milieu normen. Het gaat dan om actieve openheid door de overheid om maatschappelijke dynamiek te voeden, niet om angstige passieve openheid. Transparantie alleen volstaat niet in de toekomst. Data worden nu veelal gebruikt om beter te kunnen handhaven als overheid, nog te weinig om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in staat te stellen zelf betere keuzes te maken. Hier en daar zien we het al wel gebeuren. Goede voorbeelden zijn bijvoorbeeld open data over de kwaliteit van scholen en over de kwaliteit van kinderdagverblijven. Data over kinderdagverblijven zet de GGD op haar website. Maar de meeste ouders weten niet van deze data. De overheid kan er veel

De samenleving en de markt kunnen niet functioneren als er geen gedeeld beeld meer is van de waarheid, van de feiten.

[45] Zie https://www.dhs.gov/news/2017/01/06/statement-secretary-johnson-designation-election-infrastructure-critical.

[46] Brett Goldstein en Lauren Dyson (eds): 'Beyond Transparency: Open Data and the Future of Civic Innovation', 2013.

meer aan doen om dit soort open data bekend en gemakkelijk vindbaar te maken. Open data over de kwaliteit van scholen lijkt wel door veel ouders geraadpleegd te worden.

In onze toenemend complexe wereld zijn gerespecteerde en gezaghebbende autoriteiten nodig die zorgen voor zo objectief mogelijke referenties en standaarden. Wij geloven dat de overheid een essentiële verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat deze autoriteiten bestaan en kunnen functioneren. Het begrip autoriteit in het algemeen kalft echter wel af en mensen vertrouwen politici steeds minder. Instituties met publieke waarde zullen hun eigen gezag en geloofwaardigheid middels actieve communicatie in stand moeten houden om te kunnen zorgen voor referenties die door de meerderheid van de bevolking worden geaccepteerd. Nederland heeft het CPB dat al een dergelijke rol vervult bij het doorrekenen van verkiezingsprogramma's. De vraag is hoe het CPB, maar ook hoe bijvoorbeeld de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu ervoor zorgen met actief en open communicatiebeleid dat zij gezaghebbend blijven en vertrouwd worden en blijven door een meerderheid van de bevolking.

5. De organisatie van platform overheid

Hoe blijft platform overheid verbonden met de samenleving? Hoe zorgen we ervoor dat noodzakelijk verticale macht niet losgezongen raakt van de samenleving en dus legitiem blijft? Opvattingen, normen en waarden zijn natuurlijk niet statisch. Dat betekent dat regels en handhaving door de overheid ook moeten meebewegen met veranderende opvattingen onder een meerderheid van de burgers.

We bespraken al eerder dat de ingebakken en ook niet op te lossen spanning tussen blijvend noodzakelijke verticale staatsmacht - ten behoeve van het stellen en handhaven van de (spel) regels, veiligheid en bestaanszekerheid - en de horizontale kennis- en netwerksamenleving om nieuwe antwoorden vraagt. Ook de horizontale kennis- en netwerksamenleving heeft behoefte aan spelregels en handhaving van die regels. Wij denken dat deze spanning vaker expliciet gemaakt moet worden om zo per geval tussen botsende rationaliteiten te kunnen kiezen. Het gaat erom dat deze botsingen worden herkend, geanalyseerd en beoordeeld op een zo transparant en democratisch mogelijke wijze[47]. Naast het expliciet maken van deze spanning is mogelijk ook een ander soort regelgeving nodig: meer op het niveau van principes, kaders en doelen.

[47] Zie in dit verband ook: Roel in t Veld en Albert Jan Kruiter: 'Hij begrijpt er dus helemaal niets van! Over de omgang met botsende rationaliteiten in de publieke sector', 2015, IKPOB.

Om het algemeen belang te kunnen beschermen dient de staat een van zichzelf overtuigde autonome macht te zijn die boven de samenleving staat maar er tegelijkertijd ook volledig mee verbonden is en weet wat er speelt. Een van de deelnemers aan de conferentie verwoordde dit als volgt: *"We staan niet midden in de samenleving maar steeds meer aan de rand - we moeten terug naar het midden. Om midden in de samenleving te functioneren en een regiefunctie te vervullen, moet de overheid echt verbonden zijn met de samenleving, tot in de haarvaten, op allerlei vlakken. Maar aan die kennis en voelhorens in de samenleving, daar ontbreekt het te vaak aan".*

Volgens ons functioneert het platform overheid autonoom, maar ook ingebed in de samenleving. Het bewaken van de kern spelregels van onze open samenleving vraagt om een kundige en verticale macht die in staat is krachtig in te grijpen en te handhaven wanneer het algemeen belang geschaad wordt. Alleen een sterke en autonome staat is bij machte om een strenge toezichthouder te zijn die kan voorkomen dat bijvoorbeeld door al te machtige banken weer ondoorzichtige financiële producten worden verkocht die niet in het belang van consumenten zijn en die de financiële stabiliteit weer bedreigen. Een sterke autonome staat moet het onmogelijk maken dat grote systeembanken die *too big to fail* zijn, de economie weer in een crisis kunnen storten.

Autonomie betekent bijvoorbeeld dat ambtenaren die toezien op financiële markten niet in welk opzicht dan ook afhankelijk zijn van de instellingen die ze controleren, bijvoorbeeld doordat hen een goed betaalde baan wordt aangeboden in de toekomst. De voorbeelden zijn helaas talrijk van een overheid die niet de competenties noch autonomie heeft om te functioneren als objectief platform. Zo waren toezichthouders in Duitsland te nauw verweven met de top van Deutsche Bank zodat zij hun toezichthoudende rol niet naar behoren uitvoerden.

Ingebed zijn in de samenleving betekent dat er vele open verbindingen zijn tussen platform overheid en de samenleving om te weten wat er speelt maar zonder dat er sprake is van afhankelijkheid. Zijn er voldoende competente ambtenaren werkzaam op ministeries die precies weten hoe bedrijven als Google en Facebook werken? Is er voldoende technologische kennis binnen de overheid aanwezig om allerlei ontwikkelingen te kunnen evalueren om te kunnen beoordelen of ze positief dan wel negatief zijn voor het algemeen belang?

Het platform overheid kan alleen goed functioneren wanneer interne (ICT) systemen slim zijn ingericht en slim gekoppeld zijn. Hier liggen nog veel uitdagingen, zoals het Initiatief 1 Overheid meer dan duidelijk maakt[48].

[48] http://initiatief1overheid.nl.

4. Innovatie stimuleren in het publieke domein

1. Inleiding

Local governments need to facilitate emergence, variety and selection: continuous prototyping and iteration replace classic policymaking[49].

Innoveren in het publieke domein is taai. Hier zijn veel oorzaken voor: de complexe politiek-bestuurlijke omgeving, de vele (soms tegenstrijdige) doelen die gediend moeten worden, de angst fouten te maken en de media logica. Innovatie in de publieke sector is vaak iets van een paar personen, met beperkte budgetten. Zelden is innovatie een structureel ingebed proces. Het genereren van goede ideeën en pilots opzetten lukt vaak nog wel. Veel lastiger is het om goede ideeën echt te implementeren en op te schalen.

In deze weerbarstige omgeving vinden toch innovaties plaats binnen de overheid. Zo is de dienstverlening aan burgers de afgelopen jaren vele malen beter geworden. En handhaving gebeurt nu vele malen effectiever door meer ICT toe te passen. Niettegenstaande de successen die geboekt worden zal de overheid beter moeten worden in innoveren, omdat de veranderingen in de samenleving steeds sneller gaan. In een veranderde samenleving werken bestaande manieren van aanpak vaak niet meer. Nieuw beleid kan niet meer ontstaan door achter een bureau te zitten en met andere ambtenaren te vergaderen. De bestaande aanpak proberen te verbeteren, met nog meer inzet van middelen, is niet de meest effectieve manier om een taai probleem aan te pakken. Het lijkt een beetje op het alleen focussen op het sneller maken van een zeilboot terwijl de stoomboot opkomt. Een innovatieve doorbraak is dan nodig, een andere manier van werken. We zien dat de overheid daar ook op inzet, veelal samen met betrokken partijen.

Dit heeft geleid tot de opkomst van hippe beleidslaboratoria, *social labs, public innovation labs, triple of quadrupel helix solutions*, kraamkamers en innovatie-units. Plekken waar samen wordt ervaren, samen gedacht en dingen samen gemaakt worden. En we zien dat deze labs de mogelijkheid bieden om te werken aan betere dienstverlening én aan nieuwe manieren om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken.

Nieuwe manieren van beleid maken in social en public labs zullen de standaard moeten worden in plaats van inspirerende uitzonderingen ("Leuk zo'n lab, en nu gaan we weer gewoon verder met ons werk")[50]. Wij vinden zeker dat deze labs en experimenteerruimtes een grote toegevoegde waarde hebben om de overheid weer meer midden in de samenleving te plaatsen. De overheid staat hierdoor meer open voor de buitenwereld, voor samenwerking, gezamenlijke innovatie en het delen van kennis.

In dit hoofdstuk willen we de volgende vragen behandelen[51]: Hoe kan de overheid tot betere ideeën komen? Hoe kan de overheid beter worden in experimenteren en selecteren van de beste ideeën? Hoe kan de overheid beter worden in het implementeren en opschalen van de gekozen ideeën? En: Hoe kan innovatie binnen de publieke sector structureel beter worden georganiseerd?

[49] David Colander en Roland Kupers: 'Complexity and the art of public policy: Solving societies problems from the bottom-up', 2014.

[50] Zaid Hassan: 'The social labs revolution: A new approach to solving our most complex challenges', 2014.

[51] Zie ook: Deloite: 'The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government'. Mis jaargetal

2. Tot nieuwe en betere ideeën komen in 21ste eeuw

We zien dat er steeds meer methoden opkomen die wars van politiek en bureaucratie gewoon de focus leggen op 'wat werkt' en gebruik maken van bijvoorbeeld *design thinking* en *behavioural insights*. Dat leidt ook tot programma's die focussen op bewezen resultaten. Een voorbeeld is het programma van Bloomberg in de VS (*What works*).

Iedere innovatie begint met een heldere doelstelling. Zonder urgentie om een probleem op te lossen, een kans te pakken, of iets te verbeteren lukken innovaties niet. Wanneer een wethouder of minister duidelijk heeft gemaakt welke kant zij of hij op wil, ligt de vraag open hoe tot nieuwe ideeën en concepten te komen. Innovatieve concepten kunnen uit publieke instellingen zelf komen, uit de samenleving, van stadsmakers of van experts.

Een methode om tot nieuwe ideeën te komen is design thinking. Design thinking is een gedeeld proces waaraan alle stakeholders bij een bepaald probleem deelnemen. Het is steeds duidelijker dat het scheiden van analyse, beleid maken en uitvoeren inefficiënt is en leren in de weg staat. Bij design thinking wordt geen onderscheid gemaakt tussen beleid en uitvoering, tussen analyse en het zoeken naar een oplossing. Het uitvoeren van pilots en de implementatie van de uiteindelijk gekozen innovatieve concepten lopen naadloos in elkaar over.

Design thinking kijkt naar het hele probleem, niet naar incrementele losse onderdelen van het probleem. Bij design thinking staat daarom het probleem zelf centraal, niet de betrokken instituties. Design thinking maakt het mogelijk om alle stakeholders bij de innovatie te betrekken (de zogenaamde *whole system in the room* aanpak). Dit is nodig zowel om tot een goed begrip van het onderwerp, als om tot werkbare oplossingen te komen.

Bij design thinking wordt het voorliggende complexe probleem van de grond af opnieuw onderzocht en gedefinieerd. Dit betekent dat de werkelijkheid buiten de instituties en de behoeften van burgers altijd als uitgangspunten worden genomen. Deze werkelijkheid wordt open en onbevooroordeeld tegemoet getreden. Door open te observeren en te onderzoeken komen mensen tot nieuwe inzichten over hoe de werkelijkheid in elkaar steekt en wat behoeften van burgers nu precies zijn. Vervolgens is het doel om tot nieuwe concepten te komen die zowel in de behoeften van burgers voorzien als in overeenstemming zijn met het publieke belang.

Binnen design thinking zijn er verschillende manieren om tot nieuwe concepten te komen: door het zogenaamde *reframen* van een probleem, stimuleren van lateraal denken, actief in de buitenwereld op zoek gaan naar ideeën, zoeken naar analogieën, scherp observeren van gebruikers of bepaalde processen, gebruiken van bestaande concepten in een andere context, interviewen van gebruikers, burgers en experts[52].

De behoeften van burgers en het publieke belang als uitgangspunt nemen betekent dat oplossingen werken, dat gebruikers ze accepteren en dat verspilling wordt voorkomen. Nog te vaak wordt beleid gemaakt door ambtenaren van achter hun bureau voor burgers die hier niet bij betrokken zijn. Bij design thinking voor de publieke domein staat de burger juist centraal. Burgers

[52] Zie ook bijv. Jeff Dyeren Hal Gregersen, Clayton M. Christensen: 'The Innovators DNA: Mastering the five skills of disruptive innovators', 2012.

worden bevraagd en geobserveerd in hun gewone omgeving vanuit het idee dat 'opinion walks, but action talks'. Dit levert vaak waardevollere inzichten op dan surveys en focusgroepen.

Naast design thinking is een andere bron van nieuwe ideeën: de behavioural insights. Op basis van inzichten hoe een doelgroep zich precies gedraagt, en hoe die reageert op welke incentives kan de overheid zorgen voor effectievere dienstverlening en handhaving. Deze inzichten dragen ook bij aan betere interventies om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken. Beleid gebaseerd op behavioural insights is realistischer en daardoor vaak effectiever. Ook leiden behavioural insights tot een betere keuze architectuur bij bijvoorbeeld dienstverlening en op platforms zodat burgers betere beslissingen voor zichzelf kunnen nemen. Ook belonen van goed gedrag en afstraffen van verkeerd gedrag kunnen effectiever worden indien zij op behavioural insights zijn gebaseerd. Het hele proces van belastingheffing kan zo effectiever en efficiënter worden gemaakt.

Policy Lab (UK)

In 2014 heeft de Cabinet Office het Policy Lab ingesteld. Het is de eerste in zijn soort in het Verenigd Koninkrijk en zal samenwerken met beleidsteams om te testen hoe design principes en methodes het tempo, de kwaliteit en de resultaten van beleid binnen de overheid kunnen verbeteren. Het is gemodelleerd naar een aantal internationale voorbeelden, met name Mind Lab in Denemarken, Helsinki Design Lab in Finland, en The LAB in Washington DC en DesignGov.

Het Policy Lab wordt belangrijk gevonden, omdat er veel geïnvesteerd is in trainingen over design thinking maar tot nu toe werd het geleerde onvoldoende verankerd bij de ontwikkeling van echte beleidsdossiers en in het dagelijks werk.

De belangstelling voor design als methode om ideeën direct met gebruikers te koppelen is enorm gegroeid in Engeland. Met name begrip van frontline activiteiten wordt hierdoor naar verwachting sterk vergroot waardoor daarop beter toegesneden beleid kan worden gemaakt.

Policy Lab zorgt voor nieuwe frisse benaderingen voor beleidsontwikkeling. Van data science naar user-centered design, en biedt anders denken en praktische ondersteuning. Daarbij creëert Policy Lab een onderzoeks- en design testing omgeving voor beleidsinnovatie binnen de overheid.

Zie ook: https://openpolicy.blog.gov.uk/

3. Experimenteren en selecteren

Innoveren betekent ook nee kunnen zeggen tegen veel leuke en aardige ideeën en rücksichtlos durven te kiezen voor een paar ideeën die mogelijk echt een groot verschil kunnen maken. Het succes van *venture capital* is gelegen in het vermogen om uit duizenden ideeën er een paar uit te pikken en daar in te investeren. Innovatie in het publieke domein is nog te vaak een blije speeltuin waar enthousiaste ambtenaren even in mogen buitenspelen zonder dat er serieus gekeken wordt naar impact.

Een manier om te komen tot selectie is om nieuwe concepten eerst te prototypen voordat experimenten in de echte wereld worden opgezet. In plaats van meteen pilots uit te voeren gaat design thinking ervan uit dat het beter is om in het klein oplossingen te prototypen en uit te testen. Hiertoe kunnen goedkope, snel te maken prototypes gebruikt worden om snel feedback te krijgen van burgers om vervolgens het nieuwe concept te verbeteren. De best werkende prototypes worden daarna als experimenten in de stad uitgevoerd. Voordat een experiment of pilot wordt uitgevoerd is het cruciaal om metrics op te stellen die bepalen of de pilot een succes is of niet. Ook een goede leeromgeving die niet alleen zorgt voor monitoring en evaluatie op basis van de vooraf afgesproken indicators en normen, maar ook zorgt voor goed observeren en interviewen van stakeholders tijdens een experiment (z.g. *fuzzy learning*), is van groot belang om effectief gebruik te maken van een experiment. Zo kunnen onverwachte inzichten opgedaan worden die bepalend zijn voor succesvol opschalen van een innovatie.

Nesta heeft verschillende *standards of evidence* ontwikkeld om te kunnen evalueren hoe effectief en goed een innovatie is. De standaarden zijn: 1. Logisch en coherent de innovatie beschrijven; 2. Data die aangeven dat er een positieve verandering optreedt; 3. Bewezen causaliteit aan de hand van een controlegroep; 4. Een onafhankelijke evaluatie die dit bevestigt; 5. Systemen, procedures en handboeken die zorgen voor consistente uitvoering die zorgt voor herhaalde positieve impact[53].

Nieuwe hard- en software maken het mogelijk om de snelheid van dataverzameling en data-analyse te vergroten. Hierdoor kunnen de verkregen inzichten ook sneller en op maat worden toegepast.

[53] Geoff Mulgan: 'Innovation in the public sector: How can public organisations better create, improve and adapt?', Nesta 2014.

We verwachten dat deze vorm van innovatie ook grote gevolgen kan hebben voor beleidsontwikkeling en uitvoering bij de overheid. Nieuwe technologie maakt het mogelijk om meer te experimenteren en een grotere verscheidenheid in de beleidspraktijk toe te laten[54]. Het stelt ons in staat om beleid te maken en uit te voeren op basis van bewijzen in plaats van aannames. We willen een lans breken voor meer experimenten om zo te kijken welke arrangementen echt werken in een meer continue en open proces van *trial and error*.

Dat sluit goed aan bij het gedachtegoed van Martijn Aslander die een warm pleidooi houdt voor het constant blijven ontwikkelen; een staat van *Permanent Beta*[55].

Rapid prototyping en experimenteren zijn allemaal voorbeelden van kort cyclisch werken. Dit staat nu nog op gespannen voet met het uitvoeren van gedetailleerde jaarplannen. In de huidige complexe samenleving is een bipolaire focus daarom ook veel effectiever dan jaarplannen uitvoeren: focus op de visie en het te behalen einddoel, en werk in het hier en nu kort cyclisch en lerend.

4. Implementeren, verspreiden en opschalen van innovatie

Innovatie vraagt om ruimte en durf om te experimenteren. Hier wringt vaak de schoen. Die ruimte wordt vaak beperkt door politiek en media die een mislukt experiment (mogen mislukken van experimenten is een voorwaarde om echt te leren en te innoveren) direct interpreteren als falen en op zoek gaan naar de 'schuldige' voor het 'verspilde geld van de overheid dat uiteindelijk toch door de burgers is opgehoest'. Ambtenaren krijgen ook vaak opdracht tot innovatie op terreinen waar niet de grootste opgaven liggen. Bestuurders willen immers wel als innovatief te boek staan, maar niet te veel risico nemen om op cruciale dossiers afgerekend te worden op experimenteerdrift. Daardoor blijft innovatie vaak in de marge steken. Maar ook de ambtelijke organisatie gaat niet vrijuit. Want die is uitstekend in staat om een nieuwe, goede en bewezen praktijk niet te selecteren en op te schalen.

Innovaties zijn pas innovaties als ze echt worden toegepast. Er is geen gebrek aan inspirerende ideeën en succesvolle pilots in Nederland. De grootste bottleneck bij innovatie in het publieke domein ligt bij het implementeren, verspreiden en opschalen van een succesvol nieuw concept. De stichting Nederland Kennisland beschreef hoe bepaalde buurtzorg beter kan worden verleend. Toch lukt het niet om deze, door iedereen geprezen, pilot op te schalen. De ombudsman van Amsterdam heeft tien concrete ideeën die meteen tot betere dienstverlening door de overheid zullen leiden. Ze liggen zeer voor de hand. Toch lukt het niet snel om de handen op elkaar te krijgen voor de invoering ervan.

Hier raken we aan de kern van het functioneren van de huidige overheid. Het gebrekkig opschalen van succesvolle innovaties heeft vele oorzaken: ambtenaren zitten vaak opgesloten in een bureaucratische werkelijkheid en zijn daardoor afgesloten van de leefwereld waar mensen in leven; verkokerde publieke instellingen die moeilijk samen werken; baten van een innovatie die vaak niet of maar gedeeltelijk ten goede komen aan de organisatie die betaalt voor uitvoering van de innovatie, waardoor een nieuw product of dienst niet wordt opgeschaald. Ook het ingenieursmodel voor het oplossen van problemen en het leveren van diensten (alles opknippen in losse onderdelen waardoor integraal zicht en verantwoordelijkheid ontbreken) helpt innovatie niet.

[54] Overigens is het niet voor het eerst dat beleidsvorming bij de overheid kan profiteren van methoden die ontwikkeld zijn binnen bedrijven die gericht zijn gebruik van ICT/automatisering. In 2005 schreven Hank Kune en Frank van Erkel voor InAxis een essay over de toepassingsmogelijkheden van Rapid Prototyping bij de overheid. Zie http://www.educore.nl/media/rapid-prototyping.pdf.

[55] Martijn Aslander, enErwin Witteveen: 'Nooit Af', 2015.

In het bestek van dit essay kunnen we slechts een paar oplossingsrichtingen duiden om te komen tot betere innovatie door de overheid:

Sensing: stap de werkelijkheid in en vertrek vanuit de behoeften van de burger
De maatschappij vereist dat de overheid aansluit bij wat nú aan de gang is en heeft geen geduld meer voor bureaucratische beperkingen die snelheid van handelen tegengaan. Ze verwacht dat processen vertrekken vanuit de wensen van de eindgebruikers en vervolgens met hen in gedachten ook worden vormgeven en uitgevoerd.

Bij methoden als *design thinking, Appreciative Inquiry, Theory U* maar ook bij toepassing van behavioural insights, wordt aan het begin van ieder proces uitgebreid stilgestaan bij wat nu werkelijk het probleem, de kans of de uitdaging is. Een oprechte nieuwsgierigheid naar wat werkelijk plaatsvindt door te luisteren naar verhalen van burgers en bedrijven.

Een goed begrip van de werkelijke situatie voorkomt dat er *'jumping to conclusions'* plaatsvindt. Nog belangrijker is dat diep en onbevooroordeeld de werkelijkheid induiken vanuit het perspectief van de burger, leidt tot nieuwe en waardevolle inzichten, wat weer tot betere oplossingen leidt. In Nederland zijn meerdere voorbeelden te vinden waar dit wordt toegepast, bijvoorbeeld bij de gemeente Amsterdam die een z.g. *customer journey* maakte om tot een nieuw armoedebeleid te komen[56].

Door een diep inzicht te krijgen in individuele casuïstiek wordt enerzijds de identificatie met de werkelijke opgave versterkt, en krijgt het probleem een gezicht. De ervaring is dat na een goede *sensing fase*, er nieuwe oplossingen worden ontwikkeld en geïmplementeerd die inhoudelijk beter zijn, beter aansluiten bij de werkelijke behoefte, meer draagvlak hebben zowel bij burgers als ambtenaren en meer duurzame resultaten opleveren en vaak ook in co-creatie wordt gerealiseerd[57]. Als het inburgeringsbeleid zo zou zijn vormgegeven hadden we nooit commerciële bureautjes verantwoordelijk gemaakt voor zo iets belangrijks als het passievol overdragen wat Nederland Nederland maakt.

[56] Bij Rijkswaterstaat is dit belang destijds al vroeg onderkent: In 1993 startte RWS het InfraLab project om te experimenteren met interactieve en openplanvormingsprocedures. Elk project bestond uit 3 fases: in de 1e fase, gebruikers en omwonenden en andere belanghebbenden (maar geen vertegenwoordigers van belangengroepen) definieerden samen het probleem. In de 2e fase ontwikkelden ze samen ideeën en oplossingsrichtingen. In de 3e fase ontwikkelden ze samen de oplossing, met waar nodig ondersteuning van experts. Vervolgens werd de oplossing geïmplementeerd.

[57] Als voorbeeld van de aanpak en de resultaten van deze methode zie: Away with the Red Tape (2010) van MindLab.

Betrokkenheid door zelf te zien en ervaren
Wanneer betrokken ambtenaren zelf voldoende tijd hebben om de werkelijkheid in te duiken komen ze niet alleen tot nieuwe inzichten, maar verbinden zij zich ook persoonlijk veel meer met het onderwerp. Dit is belangrijk om te volharden in het oplossen van taaie problemen. De SG van VWS Erik Gerritsen heeft het dan over het "laten radicaliseren van ambtenaren", door ze niet een half uurtje, maar een hele dag met een doelgroep te laten doorbrengen. Het opschalen van innovaties lukt vaak het beste wanneer medewerkers in staat worden gesteld zelf er achter te komen wat het beste werkt. Iets uitvoeren wat anderen hebben bedacht (een *best practice*) zonder zelf ervaren te hebben dat het werkelijk een best practice is, werkt vaak niet. Inrollen dus in plaats van uitrollen.

Dit betekent ook dat bij een innovatietraject de meest verantwoordelijke mensen *vanaf het begin af aan* betrokken moeten zijn bij het onderzoek, het vinden van nieuwe oplossingen, de selectie en implementatie. Overdracht werkt niet omdat passie en commitment ontbreken. Hoe motiverend is het nu om een idee dat door iemand anders verzonnen is te moeten uitvoeren?

Integrale bekostiging – kosten baten terreur doorbreken
Breng partijen bij elkaar om te komen tot business cases waardoor de kosten en de baten van een innovatie eerlijk verdeeld worden.

Juiste risicomanagement
Gaat het om zaken van leven en dood of om het anders organiseren van verkeersstroom? Zijn er grote kosten verbonden aan niet innoveren? Dan is er waarschijnlijk meer bereidheid om risico's te nemen. Kan met kleine, goedkope en onopvallende pilots al veel geleerd worden voordat overgegaan wordt op duurdere experimenten die meer opvallen in de media? Door deze vragen te stellen is het risico dat verbonden is aan innoveren beter te managen.

De maatschappij vereist dat de overheid aansluit bij wat nú aan de gang is en heeft geen geduld meer voor bureaucratische beperkingen die snelheid van handelen tegengaan.

Betaal voor uitkomsten en niet voor inputs
De overheid kan markten creëren voor oplossingen en uitkomsten om zo het innovatief vermogen van private partijen aan te spreken. De overheid kan *Social Impact Bonds* inzetten om partijen tot innovaties aan te zetten.

Geef ruimte
Evoluties in onderwijs en gezondheidszorg: maak ze mogelijk, geef ruimte, creëer regelvrije zones.

Gebruik innovatieteams
Innovatieteams werken goed mits ze nauw samenwerken met departementen en de lijn. Ze moeten zowel binnen als ook buiten het systeem staan.

[58] McKinsey: Deliverology: From idea to implementation. Michael Barber: 'How to Run a Government - So that Citizens Benefit and Taxpayers Don't Go Crazy', 2016.

Voldoende budget voor innovatie
Innovatie kan niet zonder voldoende budget. Een stelregel is dat 1 á 2 % van een begroting geïnvesteerd dient te worden in R&D. Van werkbudgetten zou ook een vast percentage geoormerkt moeten worden voor het kunnen uitvoeren van pilots en experimenten.

Het oude moet vervangen worden door het nieuwe
Zet innovaties niet meer terug in de lijn, maar breng ze onder in zelfstandige nieuwe eenheden. Het terugbrengen van een innovatie in de lijn betekent vaak het einde van die frisse nieuwe aanpak.

Kiezen en focus
Kiezen en focus. Zorg voor minder verwaaiing, en meer bereiken. Zet Focus teams in die de *deliverology method toepassen*[58]. Durf te stoppen met programma's en organisaties die innovatie in de weg staan.

MindLab (Denemarken)[59]

MindLab is een interdepartementale innovatie-unit binnen de Deense overheid die vanaf de oprichting in 2002 samen met burgers en bedrijven zoekt naar oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. De doelstelling van Mind Lab is om op deze manier nieuwe ideeën de overheid binnen te halen en een platform te creëren voor co-creatie. Daartoe ontwikkelt en deelt ze kennis over innovatie binnen de overheid. Ze werkt samen met de departementen om betere dienstverlening en beleidsinitiatieven te realiseren.

MindLab werkt volledig volgens de principes van design thinking. Elk traject begint met een analyse van de dagelijkse ervaring van de gebruikers, zowel van burgers als bedrijven. Mind Lab is een van de voorbeelden van een innovatie-unit binnen de overheid die zeer succesvol is in eigen land maar ook zeer invloedrijk is buiten Denemarken. Volgens ons komt dat doordat MindLab ook de tijd heeft gekregen om zich te ontwikkelen en te bewijzen. Het bestaat bijna 15 jaar.

[59] Voor meer info Zie www.mind-lab.dk en: 'Away with the Red Tape' (2010) van MindLab.

5. Samenwerken voor het publieke belang

"De overheid kan het niet meer alleen, maar mag het van de samenleving ook niet meer alleen. Maar hoe dan wel? We zijn in essentie nog steeds verticaal georganiseerd in een horizontale netwerksamenleving - dat is al vaak gezegd, maar het begint nu steeds meer te knellen. Wanneer we alle signalen - alle dots - met elkaar verbinden, dan zie je het patroon, dan zie je dat het geen incidenten zijn, maar symptomen van een dieper falen".

1. Inleiding

Natuurlijk vinden we dat de overheid niet in haar eentje publieke waarde (*public value*) kan produceren. Alleen in samenwerking met vele private en maatschappelijke actoren kan de overheid belangrijke doelstellingen halen. Maar de overheid heeft wel een overkoepelende verantwoordelijkheid voor maatschappelijk ordenen: signaleren van zaken van publiek belang, afwegen van belangen en het daadwerkelijk behartigen van het publieke belang[60].

Vanuit de samenleving en het bedrijfsleven komen steeds meer initiatieven om het algemeen belang te behartigen[61]. De energieke samenleving komt *bottom-up* met oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Sociaal ondernemers en coöperaties dragen bij aan verduurzaming van productie en consumptie en zorgen voor zwakkeren in onze samenleving. Om publieke doelstellingen te bereiken zal de overheid in deze processen 'andersom' moeten participeren (sommigen noemen dit overheidsparticipatie), ze niet in de weg zitten, en waar mogelijk en wenselijk ze stimuleren. De overheid wordt zo een complex adaptief systeem: ze versterkt wat goed is dat opkomt uit de samenleving en ze remt af wat verkeerd is.

Wij zijn ervan overtuigd dat in de horizontale kennis- en netwerksamenleving publieke waarde het beste tot stand komt in samenwerking binnen de afgesproken spelregels (zie platform overheid). Het gaat dan om samenwerking tussen burgers onderling en tussen burgers, bedrijven, sociale organisaties en publieke organisaties. Of het nu gaat over veiligheid (burgernet), onderwijs (ouder participatie), jeugdzorg (eigen kracht), gezondheidszorg of sociale zekerheid: de resultaten zijn vele malen beter voor alle betrokkenen als de publieke waarde (veilige buurt, opgeleide kinderen, gezonde bevolking) in samenwerking tot stand komt. Door deze samenwerking ontstaan niet alleen gedeelde publieke waarde maar ook positieve neveneffecten die van onschatbare waarde zijn, zoals toegenomen sociaal kapitaal. Daarnaast hebben we ook gezien dat het uitbesteden van bijvoorbeeld solidariteit aan de overheid ongewenste effecten heeft. Meer verantwoordelijkheden voor burgers en bedrijven bij de productie van publieke waarde zal ook het vermogen van de samenleving om zelf problemen op te lossen vergroten en zo zelf bij te dragen aan publieke werken[62]. Hiermee neemt de responsiviteit van onze samenleving toe.

De uitdagingen van de 21ste eeuw zijn gigantisch. Alleen door de capaciteit, betrokkenheid en inventiviteit van zowel burgers, bedrijven als instellingen maximaal in te zetten kunnen we de noodzakelijke transities voor elkaar krijgen. Het goede nieuws is natuurlijk dat die capaciteit onvoorstelbaar groot is. De razendsnelle opkomst van ICT maakt radicaal nieuwe manieren van samenwerken en organiseren mogelijk. Burgers zijn vele malen beter opgeleid dan in het verleden en hebben nu allemaal een computer op zak waarmee ze op nieuwe manieren een actieve invulling kunnen geven aan hun burgerschap. Nieuwe technologieën kunnen radicale doorbraken betekenen voor het verduurzamen van productie en consumptie. Sociaal ondernemers dragen bij aan de creatie van publieke waarde. We zien ook in dat sommige investeerders niet alleen op zoek zijn naar *financial return*, maar ook naar *social return on investment*, zoals bijvoorbeeld werkgelegenheid scheppen voor gehandicapten.

60 WRR: 'Publieke zaken in de marktsamenleving', pp. 165 – 172, 2012.

61 Zie ook: Pieter Hilhorst en Jos van der Lans: 'Sociaal doe-het-zelven: De idealen en de politieke praktijk', 2013.

62 Zie ook bijvoorbeeld: William D Eggers en Paul Macmillian: 'The Solution Revolution: How Business, Government, and Social Enterprises Are Teaming Up to Solve Society's Toughest Problems', Haverd Business Revieuw nr. 24, 2013.

In onze visie zijn burgers zeker geen passieve consumenten van publieke goederen en van sociale zekerheid, maar actief betrokken en mede-eigenaars van de publieke zaak. In onze visie houden bedrijven zich niet slechts aan de wet, maar dragen ze actief bij aan een duurzame, veilige en vrije samenleving. *No planet, no profits*. Volgens ons gaat het niet om de keuze tussen actieve burgers of actieve ambtenaren. Nee, ze hebben elkaar nodig in een andere manier van samenwerken. De publieke zaak en een publiek werk zijn al lang niet meer van de overheid alleen[63]. Het oude politiek-bestuurlijke systeem - burgers die belasting betalen en een keer per vier jaar stemmen, ambtenaren die publieke goederen produceren voor burgers die zich als consumenten gedragen, en bedrijven die als enige doelstelling hebben winst maken binnen de grenzen van de wet – voldoet niet meer om de vraagstukken van de 21ste eeuw op te kunnen lossen.

Samen-werken begint bij het centraal stellen van het op te lossen probleem.

De vraag is wat co-productie van publieke waarde met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen betekent voor de overheid. Wat staat de overheid te doen om bij te dragen aan het maximaal inzetten van al deze capaciteiten om het publieke domein te dienen? Welke kansen biedt samenwerken met de energieke samenleving om het publieke belang beter te dienen?

Samenwerken begint bij het centraal stellen van het op te lossen probleem, van de opgave. Dat vraagt om een integrale aanpak, niet om de meest efficiënte organisatie van elk apart product of dienst. Dat vraagt ook om het loslaten van het institutionele eigenbelang van iedere organisatie.

Om maximaal gebruik te kunnen maken van de capaciteiten van de energieke samenleving moet de overheid vertrekken vanuit de kracht en initiatieven die vanuit de samenleving worden ontplooid, dan wel daar zoveel mogelijk gebruik van maken bij de initiatieven die de overheid zelf neemt. De WRR spreekt van maatschappelijk ordenen op basis van gegeneraliseerde subsidiariteit[64]. De overheid wordt een complex adaptief systeem dat decentraal samenwerken mogelijk maakt, op een bestuurlijk behapbare schaal.

[63] Denktank VNG, Jaarbericht 2013: 'Van eerste overheid naar eerst de burger: Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen'.

[64] WRR: 'Publieke zaken in een marktsamenleving', 2012. Mis pagina

Nu weten ambtelijke organisaties vaak nog niet goed om te gaan met vele fantastische maatschappelijke initiatieven die worden voorgesteld. Of ze krijgen onvoldoende ruimte om daar goed mee om te gaan. De bureaucratische systeemwereld is binnen overheidsorganisaties nog steeds erg dominant en belemmert vaak het zicht op en handelen vanuit de leefwereld[65].

Om midden in de samenleving een regiefunctie te kunnen vervullen, dan wel de juiste emergente activiteiten te kunnen ondersteunen, moet de overheid wel verbonden zijn met die samenleving. De overheid moet weten wat er speelt op allerlei vlakken. Aan die kennis, voelhorens in de samenleving, en weten wat er speelt, ontbreekt het nog te vaak.

Waar de overheid gewend was om vroeger met een beperkt en stabiel aantal partners samen te werken moet zij nu leren samenwerken met snel wisselende partners: plotseling kwamen Uber en Airbnb op met grote gevolgen voor de taxi- en hotelmarkt en voor de leefbaarheid van steden. En wie weet welke innovatieve bedrijven over een jaar een bepaalde markt op z'n kop zetten?

2. Richting geven en doelen stellen

De overheid speelt een cruciale rol bij het bewaken van het lange termijn publieke belang. Door heldere doelen te stellen en punten op de horizon te zetten ordent de overheid de vele bottom-up interacties tussen burgers, bedrijven en sociale organisaties. De overheid dient wat ons betreft een kompas te bieden waarop de maatschappij kan varen. Zonder heldere richting kan samenwerken verrommelen in een onontwarbare kluwen van partijen met allemaal hun eigen belangen. Collectieve machteloosheid kan dan toeslaan met als gevolg dat alle energie uit de samenwerking weg sijpelt.

Een heldere visie communiceren en duidelijke doelen stellen kan veel onverwachte energie losmaken en emergente processen en zelforganisatie richting geven.

De overheid heeft wel een forse verantwoordelijkheid. De richting ontstaat door goede feeling met de maatschappij en duiding van trends en ontwikkelingen die juist van onderop

[65] Dit constateert ook Wouter Hart in Verdraaide Organisaties (2015) waarin hij een warm pleidooi houdt om weer meer vanuit de bedoeling te handelen.

ontstaan. Maar ook dan speelt de overheid een belangrijke rol. Wanneer vele spelers in bijvoorbeeld de zorg om de tafel zetten kan een ministerie de rol van 'systeemtherapeut' spelen door simpelweg 'ja' te zeggen en de ontstane consensus over wat er moet gebeuren bekrachtigen. De overheid moet dus ook durven leiden wanneer nodig. Ambtenaren die naar een overleg komen met de mededeling: "Ik ben maar een ambtenaar, ik kom hier vooral om te luisteren" – zonder zelf inhoudelijk iets toe te voegen of een actieve rol te spelen – dat is niet de overheid die ons voor ogen staat.

3. Zorg voor optimale publieke sector infrastructuur voor co-productie

De juiste prikkels – financieel of bijvoorbeeld in de vorm van waardering - zijn belangrijk om vele actoren tot samenwerken aan te zetten. Burgers en organisaties hebben prikkels nodig die aanzetten tot het maximaliseren van collectief belang in plaats van het maximaliseren van het eigen belang. En middelen moeten stromen naar de meest effectieve maatschappelijke oplossingen, niet naar het grootste probleem (als een probleem maar hoog genoeg op politieke agenda komt te staan worden budgetten vaak groter).

Burgers en organisaties hebben prikkels nodig die aanzetten tot het maximaliseren van collectief belang.

Het minste dat de overheid te doen staat is een actieve rol spelen bij het voorkomen van perverse incentives die samenwerking in de weg staan. De publieke sector – het is al vaak beschreven en geanalyseerd – werkt verkokerd, versnipperd en met eindeloos overleg. Eigen budgetten en het overleven van de eigen organisatie belemmeren vaak effectieve samenwerking. Er is al veel gebeurd om budgetten te ontschotten, maar er zal nog veel meer werk gemaakt moeten worden van een andere politieke economie van de publieke sector door andere wijzen van financiering in te voeren. Oplossingen zijn onder andere ongedeelde budgetten die resultaten op impact niveau beogen en integrale bekostiging op wijk, buurt of regio niveaus[66].

[66] Zie ook: Pieter Hilhorst en Jos van der Lans: 'Sociaal doe-het-zelven: De idealen en de politieke praktijk', 2013.

Naast verandering van prikkels is het geven van vrijheid aan professionals in de publieke sector van groot belang om samenwerking mogelijk te maken op voorwaarde dat ze wel verantwoording afleggen. Dit is niet nieuw, maar nog steeds nodig. Stel professionals in staat om samen te werken, om maatwerk te leveren zodat cliënten bijvoorbeeld met hun eigen sociale netwerk het voortouw kunnen nemen. Dit vraagt om een heel andere manier van kijken, organiseren, vragen, werken en handelen door professionals. Niet vóór mensen maar mét mensen.

De overheid speelt ook een belangrijke rol bij het aanrijken van instrumenten en structuren om zelforganisatie en burger betrokkenheid (*burgers aan het roer*) te stimuleren en mogelijk te maken.

Er zijn vele online burgerplatforms, maar die maken nog niet echt massa, terwijl veel burgers zich graag inzetten. Door te investeren in een open data basis infrastructuur voor *sharing*, en het inbedden van burger platforms in dienstverleningsprocessen kan de overheid de groei en het gebruik van deze platforms stimuleren. De overheid kan burgerkracht beter benutten door te zorgen dat er bepaalde standaarden ontstaan waardoor burger- en deelplatformen beter functioneren.

Om burgers zoveel mogelijk aan het roer te zetten moeten ook de interne processen van de overheid daarop zijn ingericht. Dat begint natuurlijk met de bewustwording dat de straat, en het pleintje in de buurt, van de burgers zijn,

en niet van de gemeenteambtenaar. Het begint met de bewustwording dat onderwijs van ouders en leerlingen is, en niet het eigendom van schoolbesturen die 'hun marktaandeel' willen beschermen. Concreet gaat het dan om het inrichten van bijvoorbeeld handhaving, dienstverlening en beheer van de openbare ruimte op zo'n manier dat actieve betrokkenheid van burgers gemakkelijk en stimulerend wordt gemaakt. Ook hier kan de overheid meer gebruik maken van behavioural insights om betrokkenheid aantrekkelijk en gemakkelijk te maken vanuit het perspectief van burgers.

4. Slimme marktprikkels en innovatieve business modellen

De overheid kan publieke doelen bereiken door gebruik te maken van slimme marktprikkels en innovatieve business modellen. Maatschappelijke ondernemingen zijn natuurlijk bij uitstek de organisaties die zowel publieke waarde creëren als bedrijfsmatig gemanaged worden met de juiste prikkels die aanzetten tot innovatie en opschaling[67]. Geld dat in de publieke sector wordt uitgegeven kan vaak meer impact hebben door gebruik te maken van andere financieringsmodellen dan de standaard 'subsidie'. Voorbeelden zijn *social impact bonds*, impact investing, en publieke businessmodellen[68]. Deze nieuwe vormen van financiering kunnen de publieke investeringsstrategie van de toekomst aanjagen.

Innovatief inkopen kan gebruikt worden om marktpartijen tot de productie van nieuwe goederen en diensten aan te zetten die op hun beurt weer een bijdrage leveren aan bijvoorbeeld de mobiliteitstransitie. Innovatief aanbesteden betekent het gebruiken van het vernuft van de private sector door eerst bedrijven mee te laten denken over oplossingen voordat de aanbesteding voor de aankoop wordt gedaan. Alleen die bedrijven mogen daar aan mee doen die hebben bijgedragen aan de ideeën ontwikkeling.

De overheid zet standaarden voor de productie van consumptiegoederen waardoor milieudoelstellingen gehaald kunnen worden. De overheid kan een bedrijf helpen die een innovatie op de markt wil brengen met grote publieke waarde, door bijvoorbeeld *launching customer* te zijn of door het product goedkoper te maken. Een voorbeeld is de elektrische auto.

[67] Filipe M Santos: 'A positive theory on social entrepreneurship', Journal of Business Ethics, 2012.

[68] Zie: Instituut voor Publieke Waarden: www.publiekewaarden.nl..

Wij vinden het juist dat private partijen publiek geld ontvangen wanneer zij daarmee aangezet kunnen worden tot het creëren van publieke waarde (bijvoorbeeld door het wegnemen van een investeringsrisico)[69]. Mits de publieke waarde die gecreëerd wordt ook vastgesteld wordt. De International Finance Corporation bijvoorbeeld is bezig met het kunnen vaststellen van de *public return on investment* naast de *financial return on investment*. Dit stelt ons veel beter in staat om het nemen van privaat risico te ondersteunen zodat bepaalde publieke problemen goedkoper en beter opgelost kunnen worden.

5. Samenwerking door scaling ontsluit energie en betrokkenheid

Om transities mogelijk te maken en publieke lange termijn doelen te halen is het nodig om burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven mee te krijgen. De *Overheid van de Toekomst* kan dit doen door gebruik te maken van *scaling* tactieken. *Scaling* betekent het gebruiken van slimme, relatief beperkte activiteiten die een grote impact hebben. *Scaling* gaat om het in gang zetten van vliegwielen, van positieve feedback loops. De overheid kan veel meer bereiken wanneer alle belanghebbenden bij een probleem actief meewerken en hun capaciteiten en middelen inzetten, dan wanneer de overheid met alleen eigen middelen een bepaald doel moet bereiken. Dit betekent concreet het creeren van een belangenharmonie door de inzet van overheidsinstrumenten (geld, regelgeving, communicatie en richting geven). Voorbeelden zijn het gebruiken van netwerkeffecten, het stimuleren van een beweging en het betrekken van de 'crowd'[70].

Een andere *scaling* tactiek betreft partijen bij elkaar brengen door het bouwen van ecosystemen. De wirwar van de vele actoren die vaak betrokken zijn bij een publiek probleem -of het nu gaat om multiprobleemgezinnen of het leefbaarder maken van een straat voor alle bewoners, passanten, bedrijven en restaurants - vraagt om het bij elkaar brengen van alle spelers in een enigszins geordend proces. De overheid heeft een unieke positie om deze verschillende partijen bij elkaar te brengen en ze te verbinden omdat zij de *power to convene* heeft. Zo ontstaan onverwachte

[69] Zie ook: Mariana Mazzucato: 'The Entrepreneurial State', 2013

[70] Caroline van Leenders: 'Tien tips voor slimme sturing', Competentie Centrum Transities. Mark Turrell, Menno van Dijk: 'Scaling: Small Smart Moves for Outsized Results', 2014.

coalities. Duurzame ontwikkeling vraagt om de samenwerking van vele partijen. Door het samenbrengen van verschillende werelden worden nieuwe oplossingen zichtbaar.

Om een transitie in gang te zetten is het nodig dat de overheid ecosystemen bouwt op bestuurlijk behapbare schaal (vaak de regio) met alle relevante partijen. Een voorbeeld is een coalitie van bedrijven, onderzoeksinstellingen, publieke organisaties en organisaties die belangen van bepaalde groepen vertegenwoordigen (fietsers, transport sector et cetera) die aan een door de overheid georganiseerde tafel regelmatig bij elkaar komen om innovaties aan te jagen op het gebied van stedelijke mobiliteit. Binnen zo'n ecosysteem kan geleerd worden doordat pilots worden gedaan en grootschalige experimenten mogelijk worden gemaakt.

Het verhaal van Silicon Valley[71] is nog steeds een prachtig voorbeeld, waar in de jaren '70 een mix van aan de ene kant vrije geesten samen en aan de andere kant het bedrijfsleven, zorgden voor het juiste innovatieklimaat waarin uiteindelijk bedrijven en instellingen als HP, Apple, Google en Stanford University zich konden ontwikkelen. Daarbij geholpen door de enorme bedragen die de Amerikaanse Defensie beschikbaar stelde voor technologische innovaties[72]. In ons eigen land is in de regio Eindhoven het bouwen van zo'n ecosysteem goed gelukt: lokale overheden, bedrijven en kennisinstellingen sloegen de handen ineen toen het erg slecht ging met Philips en veel werkgelegenheid verdween. Deze samenwerking heeft tot de economische wederopleving van de regio Eindhoven geleid[73].

6. Doorpakken, afmaken of stoppen

Er schuilt een groot gevaar in hippe, interactieve en open werkomgevingen: veel pilots en inspirerende ontmoetingen, maar uiteindelijk komt er concreet veel te weinig van de grond. Dat gevaar dreigt ook voor de creatieve, samenwerkende innovatieve overheid. Iedereen netwerkt zich een slag in de rondte, het lukt goed om veel partijen rond de tafel te brengen en eerste experimenten uit te voeren, maar daadwerkelijk samen met verschillende partijen doorpakken en uitvoeren is veel lastiger. Op naar de volgende pilot of *meet-up*. De *Overheid van de Toekomst* heeft zeker ook het vermogen om in te zetten op de juiste initiatieven en deze tot een goed einde te brengen. Dat vraagt om doorpakken en implementatie capaciteit. Een wijze om dit voor elkaar te krijgen is het inzetten van focus teams die de *deliverology method* toepassen[74].

[71] Zie o.a. de lezing 'Make Love and War', die Sebastian Olma gaf in 2015 op de EU Open Innovation Conference in Espoo, Finland.

[72] Mariana Mazzucato geeft in de Entrepreneurial State (2013) wel heel veel credit aan de overheid die volgens haar alle risicovolle investeringen van bedrijfsleven met subsidies af zou dekken. Feit is wel dat het samenspel in ieder geval essentieel is om de innovatie te realiseren.

[73] Hans Horsten: 'De stad die de toekomst maakt: Het Eindhoven van Rob van Gijzel', 2016.

[74] McKinsey: Deliverology: From idea to implementation. Michael Barber: 'How to Run a Government: So that Citizens Benefit and Taxpayers Don't Go Crazy', 2016.

De buitenwereld heeft steeds minder boodschap aan allerlei interne of bureaucratische beperkingen en accepteert die ook niet langer als excuus voor dienstverlening of ander overheidsoptreden dat langzaam, gefragmenteerd of onlogisch overkomt. Nog meer dan voorheen zullen overheidsorganisaties van buiten naar binnen moeten gaan denken in plaats van andersom en hun processen ook vanuit de wensen van – en samen met – eindgebruikers moeten gaan vormgeven en uitvoeren.

Actief samenwerken en participeren in de energieke samenleving: dit alles vraagt om andere en nieuwe competenties van ambtenaren. En een open en naar buiten gerichte cultuur binnen publieke instellingen. Er ontstaan immers andere (meer horizontale) en meer wisselende gezagspatronen. Er zal minder worden georganiseerd vanuit macht en meer vanuit expertise. Ambtenaren moeten leren opereren in een krachtenveld van steeds wisselende, tijdelijke partnerschappen. Samenwerking vraagt directe communicatie. Bertine Steenbergen verwoordt de uitdagingen aan de ambtenarij als volgt: *"Directe communicatie is minder hiërarchisch controleerbaar dan gedachtenvorming via interne nota's (…). Dat vraagt om aandacht voor de interne werkprocessen en culturen maar ook om een diepere analyse van de staatsrechtelijke verhoudingen waar het gaat om politiek-ambtelijke verhoudingen."*

Wij zijn ervan overtuigd dat meer vanuit tijdelijk werkbare overeenkomsten gewerkt zal moeten worden, meer vanuit globale kaders en dat er

Actief samenwerken en participeren in de energieke samenleving: dit alles vraagt om andere en nieuwe competenties van ambtenaren.

meer *wheel- en deal* ruimte dient te komen voor de professionele ambtenaar die meer als een publiek ondernemer de ruimte krijgt om te handelen met de 'bedoeling' voor ogen.

Er worden dus nieuwe rollen aan het repertoire van de ambtenaar toegevoegd: ze worden verbinder in netwerken, met bijbehorende vaardigheden om te verbinden, om verwachtingen helder te communiceren en te onderhandelen. Van schrijver (van memo's, beleid, wetsteksten et cetera) op de achtergrond zal de ambtenaar van de 21ste eeuw meer in de spotlights (en hopelijk met meer mandaat) staan[75]. Dat ligt heel dicht aan tegen de kenmerken die Paul 't Hart benoemt voor de moderne ambtenaar.

[75] Zie VNG-magazine nr. 16, 2016 Interview met Zeger van der Wal: 'Ambtenaar meer op het Podium'.

6. ICT, overheid en samenleving

1. Inleiding

Onder onze ogen voltrekt zich een fundamentele transformatie: de vierde industriële revolutie. ICT en Artificiële Intelligentie (AI) veranderen onze samenleving en economie fundamenteel. Hoe we produceren, consumeren en samenleven wordt op een ongekende manier op z'n kop gezet. Robots en AI systemen zullen veel werknemers overbodig maken. Zoals bij iedere omwenteling zijn er grote kansen en uitdagingen. De uitkomst is ongewis. De ICT/AI revolutie stelt de overheid in staat om zichzelf op een radicaal andere wijze te organiseren en de processen van co-productie en zelforganisatie in het publieke domein anders vorm te geven[76]. Digitalisering zorgt ervoor dat de overheid de beschikking krijgt over enorme hoeveelheden data. Big data, analytics, en open data maken snelle feedback loops mogelijk, betere monitoring, gerichter inzetten van beleidsinstrumenten, makkelijker participatie door burgers, en gerichtere en effectievere handhaving. Sensoren maken het mogelijk om burgers positief te prikkelen tot beter gedrag, bijvoorbeeld door goed gedrag zoals recycling te belonen. Straatverlichting wordt *smart*: alleen als er iemand voorbij komt, is de straatverlichting aan. Gebouwen worden *smart*: er is veel minder energie nodig om ze te verwarmen. Steeds meer steden willen een *smart city* zijn. *Smart cities* zijn 'gezonde en veilige steden die slimmer en effectiever worden bestuurd en waar lastige problemen sneller worden aangepakt'. Dit allemaal dankzij massale toepassing van

[76] Zie o.a.: Aneesh Chopra: The innovative state: How new technologies can transform government, 2014. Alan Shark: 'Technology and public management', 2015. Dirk Helbing: "The Automation of Society is Next, How to survive the digital revolution", 2015.

ICT en andere nieuwe technologieën. Is dit een nieuwe utopie[77]? De verwachtingen van de nieuwe revolutie zijn hooggespannen volgens hoogleraar Albert Meijer: *"Lastige vraagstukken op het gebied van mobiliteit en veiligheid hoeven niet te worden opgelost door ingrijpende maatregelen, zoals het verbreden van wegen of grotere bevoegdheden van de politie om verdachten te fouilleren, maar kunnen worden opgelost door ervoor te zorgen dat de juiste informatie op de juiste plek aanwezig is. Dan maken automobilisten optimaal gebruik van de beschikbare capaciteit en zet de politie haar beschikbare capaciteit ook optimaal in. De belofte van de datapolis gaat echter verder dan het oplossen van de huidige problemen: de datapolis claimt ook een innovatieve polis te zijn die ervoor zorgt dat er in de toekomst snel oplossingen voor problemen worden gevonden"*[78]. Albert Meijer zelf stelt in zijn oratie al veel vragen bij de utopie van de datapolis met alleen blije burgers. De datapolis kan er ook toe leiden dat de 'harde' systemen de 'zachte' verder verdringen en de

[77] Zie o.a.: Anthony M. Townsend: 'Smart Cities: Big data, civic hackers and the quest for a new utopia', 2014. En Albert Meijer: 'Bestuur in de datapolis: Slimme stad, blije burgers?', Boom bestuurskunde 2015.

[78] Albert Meijer: 'Bestuur in de datapolis: Slimme stad, blije burgers?', Boom bestuurskunde 2015, p. 8.

Wij zijn ervan overtuigd dat ICT vele mogelijkheden biedt om de overheid als platform voor maatschappelijke interactie beter te laten functioneren.

systeemwereld versterkt die zo nog verder af komt te staan van de leefwereld van de mensen. Door anderen wordt de vraag gesteld of *smart cities* leiden tot *dumb citizens*[79].

Wij zijn ervan overtuigd dat ICT vele mogelijkheden biedt om de overheid als platform voor maatschappelijke interactie beter te laten functioneren. Het biedt enorme kansen om samenwerking te verbeteren en gemakkelijker te maken. Het goed kunnen inzetten en beheersen van ICT en AI is voor ons daarom de vierde cruciale dimensie van de *Overheid van de Toekomst*.

De technologische revolutie waar we midden in zitten biedt dus ongelooflijke kansen om onze open samenleving en zelfsturing te versterken[80]. Maar er zitten ook grote gevaren in. Volgens de Delftse hoogleraar Computational Social Science, Dirk Helbing, staan we voor een ingrijpende keuze: gaan we big data, analytics en internet of things inzetten om controle te nemen of controle te geven, om beheersing van de samenleving te versterken of om burgers te empoweren, om centrale expertise of juist collectieve intelligentie te vergroten[81]? Automatisering maakt top-down controle en sturing (tot op zekere hoogte) mogelijk, maar kan ook ingezet worden ten behoeve van zelforganisatie en gedistribueerde controle. Ook zijn combinaties mogelijk van top-down sturing en zelforganisatie. Onze privacy staat onder grote druk en autonoom burgerschap wordt ondermijnd doordat mensen onbewust gestuurd worden in hun voorkeuren. ICT kan ook een totalitaire staat mogelijk maken die top-down probeert de samenleving te ordenen en te sturen.

Er zijn ook mensen die geloven dat een veel betere samenleving binnen handbereik ligt door de toepassing van ICT. Volgens Helbing is het echter met de beste bedoelingen van de wereld, alle data en de sterkste computers nog niet mogelijk om alles goed te kunnen plannen en organiseren. Daarvoor zijn meningen over wat het juiste handelen is te verdeeld en is de wereld te complex, te chaotisch. De cybernetische samenleving is dus een droom. Helbing pleit er dan ook voor om automatisering voornamelijk in te zetten voor het versterken van zelforganisatie en gedistribueerde controle, in plaats van het versterken van top-down sturing en controle.

Uit beide perspectieven op automatisering (*top-down* versus *bottom-up* – Albert Meijer spreekt van het cockpit perspectief versus het vogelzwerm perspectief) spreekt wel een groot geloof in de inzet van data. Beide perspectieven gaan ervan uit dat meer gebruik van data de capaciteit van mensen en systemen om publieke problemen op te lossen vergroot. ICT maakt het kortom mogelijk om de samenleving beter te kennen.

We weten echter niet wat de uitkomst zal zijn van de interactie tussen technologie en sociale systemen. Beiden beïnvloeden elkaar op een deels onvoorspelbare manier. Liever daarom het zekere voor het onzekere en kiezen voor incrementele innovaties dan *blank slate revoluties*[82]. Wij geloven niet dat wenselijk is (al zou het mogelijk zijn), om alles uit te wissen en op een tabula rasa instituties radicaal opnieuw vorm te geven.

2. De belofte van een effectievere overheid

Evident is dat de slagkracht van de overheid met de inzet van ICT sterk vergroot wordt. De overheid is met inzet van ICT veel beter in staat om gerichter te handhaven, om dienstverlening aan burgers te optimaliseren en om beter beleid te maken. Voor de Nederlandse overheid is er echter nog een lange weg te gaan. Zie het Initiatief 1Overheid.

Door het gebruik van big data zijn risico's bij handhaving veel beter in te schatten. Zo kan gerichter worden gehandhaafd en kunnen de per definitie beperkte overheidsmiddelen gerichter worden ingezet. ICT maakt het ook mogelijk om burgers beter en makkelijker te betrekken bij handhaving. Door inschakeling van digitale platforms en apps is de overheid in staat om kleine, goed afgebakende taken te distribueren buiten de eigen organisatie. Amsterdam kent bijvoorbeeld 800.000 bewoners waarvan een groot deel een smartphone op zak heeft. Door daar slim gebruik van te maken wordt de reikwijdte van de overheid groter. Het online kunnen afnemen van producten en diensten op een

[79] Frank Kresin: " Smart cities make dumb citizens", Waag Society, 2015. Te vinden op: http://waag.org/en/blog/smart-cities-make-dumb-citizens.

[80] Dirk Helbing, Evangelos Pournaras: "Society: Build digital democracy", Nature, November 2015. http://www.nature.com/news/society-build-digital-democracy-1.18690. En: "A Manifesto for Smart Citizens": http://waag.org/en/blog/manifesto-smart-citizens.

[81] Dirk Helbing: 'The Automation of Society is Next, How to survive the digital revolution', 2015. Bij de rest van deze auteur en boek staat een paginanummer erachter.

[82] Albert Meijer spreekt van 'wendbare publieke innovatie'. Zie: Albert Meijer: 'Bestuur in de datapolis: Slimme stad, blije burgers?', Boom bestuurskunde 2015, p. 37.

gestroomlijnde manier wordt door de burger als vanzelfsprekend gezien. Hetzelfde niveau van dienstverlening wordt van de overheid verwacht. Dat leidt tot een digitale overheid waarbij zoveel mogelijk diensten online kunnen worden afgenomen in een self-service model. Overheidsdiensten worden minder afhankelijk van locatie en tijd.

Top-down controle kan dus worden versterkt door toepassing van big data. Zo is in Rio de Janeiro een stedelijk controle centrum gebouwd door IBM waar zoveel mogelijk data over de stad real time worden bijgehouden om zo goed mogelijke beslissingen te kunnen nemen. Het gaat hier dus om een overheid die bestuurt op basis van zoveel mogelijk informatie.

Hoe meer relevante en up-to-date informatie beschikbaar is, hoe effectiever natuurlijk beleid kan zijn. Alleen al inzicht in bijvoorbeeld de staat waarin alle schoolgebouwen zich bevinden, of wegen en bruggen, of real time inzicht in het aantal verkeersongevallen en de oorzaken daarvan, zal leiden tot beter en gerichter beleid. Veel data worden echter slecht, onvolledig of op onbetrouwbare manier bijgehouden (*'garbage in, garbage out'*) waardoor voor de hand liggende mogelijkheden om de overheid beter te laten functioneren niet worden benut.

3. Smart everything

We also need open infrastructures for the new Internet of Everything to work well. Big business is typically in for big profits, and needs to be handcuffed to work in the public interest. Forcing them to use open standards, open software, and peer-to-peer networking will do the trick in part. Yet, it would be better still to use smaller, local companies that will do the job better and faster[83].

Op het gebied van innovaties in stedelijk gebied is een transitie gaande. Die transitie wordt al jaren vooral gevat in het begrip *smart cities*[84]. Terugkijkend werden de innovaties daar lang bepaald door een nadruk op *technology push*, vaak met financiële steun vanuit de EU verpakt in verhalen over de *triple helix* (hechte verbondenheid tussen overheid, universitaire instellingen en bedrijfsleven) en inzet van *testbeds* en *living labs*. Veelal leek het meer te gaan over het vinden van toepassingen voor nieuwe technologieën dan het vinden van technologieën die pregnante

[83] Frank Kresin: "Smart cities make dumb citizens", Waag Society, 2015. Te vinden op: http://waag.org/en/blog/smart-cities-make-dumb-citizens.

[84] Deloitte: "Smart Cities: How rapid advances in technology are reshaping our economy and society", November 2015. Anthony Townsend: 'Smart cities: Big data, civic hackers and the quest for a new utopia', 2014.

Burgers worden nu direct betrokken bij het vormgeven van de technologie en actief betrokken bij de vraag hoe we steden beter kunnen laten functioneren.

problemen helpen oplossen. Het resultaat was grote investeringen in dure hardware in plaats van eenvoudige oplossingen die werken; indrukwekkende technologische hoogstandjes in een conceptfase die vooral een belofte voor de toekomst bleken te zijn, in plaats van aan te sluiten bij de werkelijke behoeften van burgers.

We zien nu dat *smart cities* veel meer nadruk leggen op wat direct toepasbaar is en waarbij technologie ondersteunend is aan de behoefte van burgers. Er is een toenemende gerichtheid op het gebruik van data: om te coördineren, te analyseren en te delen. Burgers worden nu direct betrokken bij het vormgeven van de technologie en actief betrokken bij de vraag hoe we steden beter kunnen laten functioneren. Daarmee worden de oplossingen goedkoper en meer modulair[85].

4. De responsieve overheid, burgerparticipatie & zelforganisatie

De overheid kan dankzij de ICT-revolutie dus niet alleen effectiever beleid maken, handhaven en dienst verlenen, maar ook responsiever worden[86]. Ook kunnen burgerparticipatie en zelforganisatie door ICT-toepassingen veel beter gefaciliteerd worden.

Een goede data infrastructuur maakt kort cyclisch werken mogelijk doordat veel sneller feedback van burgers gegenereerd kan worden. Dit maakt het uitvoeren van experimenten ook makkelijker. De overheid wordt responsiever wanneer sneller getoetst kan worden of interventies effectief zijn. Grotere beschikbaarheid van data maakt het ook mogelijk om signalen over problemen die aan het ontstaan zijn eerder op te pikken waardoor de overheid sneller

[85] Tom Saunders en Pete Baeck: 'Rethinking Smart Cities From the Ground Up', 2015.

[86] Goldstein, Dyson: 'Beyond transparency: Open data and the future of civic innovation', 2013. Goldsmith, Crawford: 'The responsive city: Engaging communities through data smart governance', 2014.

preventief kan ingrijpen. Dit is goedkoper dan reageren op problemen wanneer ze al te groot zijn geworden.

ICT maakt het ook mogelijk om burgers beter te betrekken bij politiek-bestuurlijke besluitvorming en co-productie van *public value.* Middels digitale platformen kunnen wensen en behoeften van burgers sneller gepeild worden, evenals hun meningen over onderwerpen die spelen in het publieke domein. Actief burgerschap kan zo op nieuwe wijzen vorm krijgen als aanvulling op de vertegenwoordigende democratie. Op websites zoals 'www.verbeterdebuurt.nl' kunnen burgers aangeven waar bijvoorbeeld een boom is omgevallen die moet worden weggehaald. Burgers kunnen dan zelf bijhouden hoe snel de gemeente reageert. Ander voorbeeld is digitale technologie die het mogelijk maakt om marktpartijen en burgers beter te betrekken in de planfasen van ruimtelijke ordeningsprocessen. In plaats van het precies voorschrijven van de oplossing stelt de overheid alleen de kaders vast en laat private partijen daarbinnen zelf plannen. Er komt zo meer ruimte voor slimme alternatieve oplossingen van marktpartijen.

ICT maakt ook zelforganisatie zonder centrale overheid mogelijk. Dit is een radicalere toepassing van ICT dan het mogelijk maken van een responsievere overheid en burgerparticipatie is. De 'complexiteits tijdbom'[87] vraagt om nieuwe manieren om de publieke *zaak te behartigen, om nieuwe systemen, structuren en methoden. Big data en* evidence based beleid maken is een vorm van top-down sturing. Dit is goed mogelijk bij een bepaalde mate van complexiteit. Maar wanneer de complexiteit van een probleem te groot wordt werken big data en *evidence based* beleid maken niet meer. Zelfs met de meest krachtige quantum computers is geen kristallen bol te bouwen. De enige vorm van effectieve sturing bestaat dan uit zelfsturing en *distributed control*[88]. Gedecentraliseerde en zelforganiserende structuren zijn daarnaast ook veerkrachtiger en innovatiever dan top-down aangestuurde bestuurlijke systemen.

Meer gebruik maken van zelfsturing vraagt om een paradigma wijziging: van een gerichtheid op de knooppunten uit een netwerk naar gerichtheid op interactie en gedistribueerde controle. Van een gerichtheid op het beheersen van sociale processen naar een gerichtheid op het aanwenden van de endogene kracht en richting van sociale processen om gewenste doelen te halen.

Zelforganisatie in sociale systemen gaat natuurlijk niet vanzelf altijd goed. Pas als aan een aantal voorwaarden is voldaan worden autonome beslissingsprocessen en coördinatie zonder centrale autoriteit mogelijk door gebruik te maken

[87] De 'complexiteits tijdbom' verwijst naar het alsmaar complexer worden van veel ontwikkelingen die elkaar ook nog eens gaan versterken, waardoor ontwikkelingen steeds moeilijker te begrijpen zijn, laat staan te voorspellen en te managen.

[88] Dirk Helbing: "The Automation of Society is Next, How to survive the digital revolution", 2015, p. 77.

ICT maakt ook zelforganisatie zonder centrale overheid mogelijk.

van ICT-systemen[89]. Vaak is er enige vorm van ingrijpen nodig in complexe interacties om aan te sturen op positieve uitkomsten. Voorbeelden zijn het inbouwen van reputatiemechanismen en snelle feedbackloops op basis van objectieve referenties. Een simpel voorbeeld: in woonwijken licht op een bord een smiley op wanneer je niet harder rijdt dan 30km/uur. In de woorden van Dirk Helbing gaat het om *assisted self organiation*: minimale ingrepen in een complex systeem en gebruik makend van de capaciteiten van het systeem zelf om zich te organiseren. Het onderzoeksdomein dat zich hierop richt is *community informatics*[90]: ICT-systemen die burgers en gemeenschappen ondersteunen bij samenwerking. Voorbeelden zijn burenhulp platforms en de verkeersapplicatie Waze, maar ook buurt WhatsApp groepen.

Het beschikbaar stellen van data is ook een manier om zelforganisatie te faciliteren. Het monopolie van de overheid op data verdwijnt (onder andere door 'open data' maar ook door datasets van andere partijen) waardoor ook andere partijen deze kunnen gebruiken in hun eigen analyses en afwegingen. Om ervoor te zorgen dat iedereen beter geïnformeerd is om zo betere beslissingen te kunnen nemen hebben we open en participatieve informatieplatforms nodig[91]. Burgers moeten deze data wel gemakkelijk kunnen vinden en gemakkelijk kunnen begrijpen bijvoorbeeld door te gebruik te maken van infographics.

5. Wat betekent de inzet van ICT voor de interne organisatie van de overheid?

Optimaal gebruik maken van ICT/AI en het kunnen managen van de gevaren die deze revolutie met zich meebrengt vragen wel om een drastisch anders georganiseerde overheid. De interne organisatie van de overheid zal op de schop moeten, en de overheid zal fors moeten investeren in het aantrekken van nieuwe ambtenaren met nieuwe kennis en competenties. Niet alleen om in staat te zijn de overheid anders te laten werken, maar zeker ook om vanuit het bewaken van het publieke belang de veranderingen in de maatschappij en de werking van grote tech bedrijven te kunnen doorgronden en beoordelen.

[89] Dirk Helbing: "The Automation of Society is Next, How to survive the digital revolution", 2015, p. 11.

[90] De studie en praktijk van het faciliteren van gemeenschappen met ICT. Zie bijv. het: Journal of community informatics: ci-journal.net.

[91] Dirk Helbing: "The Automation of Society is Next, How to survive the digital revolution", 2015, p. 214.

Technologische ontwikkelingen hebben hun weerslag op de wijze waarop de overheid zichzelf organiseert. Net als bij andere bedrijven heeft de komst van personal computers vanaf 1985 het werken op kantoor fundamenteel verandert. Sommige taken die gescheiden werden uitgevoerd, zijn hierdoor weer geïntegreerd en er wordt verwacht dat iedereen ze zelf uitvoert (denk aan typekamer voor geschreven stukken, agendabeheer, vervanging van poststukken door email). De e-government werd geboren. Met vooral gevolgen voor de (interne) bedrijfsvoering en de dienstverlening.

In 2011 werd de volgende stap gezet, gemarkeerd door het uitkomen van het WRR rapport iOverheid. Op basis van de digitalisering van maatschappij en overheid pleitte de WRR voor een betere verankering bij de overheid van het besef dat in de dagelijkse praktijk van beleid en uitvoering een informatie-Overheid (iOverheid) is ontstaan. De WRR schrijft "De term iOverheid duidt dus niet alleen op het feitelijke ontstaan van een andere overheid als gevolg van de geschetste ontwikkelingen, maar staat tegelijk ook voor een andere manier van kijken naar die overheid. Bij de iOverheid ligt de nadruk op informatiestromen en pas in het verlengde daarvan op de technologie die deze informatiestromen mogelijk maakt".

De vierde industriële revolutie kan niet aan de organisatie van de overheid voorbij gaan. Bertine Steenbergen duidt dit als de technologische overheid. Ze beschrijft dat ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit (zelfrijdende auto's, Uber), onderwijs (e-learning), deeleconomie (Airbnb), veiligheid (drones) een antwoord van de overheid vereisen dat niet een logisch gevolg is op wat reeds bestond. *"Binnen een aantal gemeenten worden de ontwikkelingen bij elkaar gebracht onder de noemer smart city, sterk data gedreven. Op basis van ad-hoc initiatieven komen de mensen, die bezig zijn met verschillende thema's bij elkaar. Een continue verbinding tussen de domeinen is nog niet helder zichtbaar. (…) Het idee is nog sterk aangevlogen vanuit de technische bedrijfsvoerings- en dienstverlenende voorzieningen en minder vanuit de integrale beleidsmatige en waarden georiënteerde context, gericht op en gevoed door de samenleving"*[92].

Overigens is er nog een ander aspect van belang: zonder begrip over data (hoe en waarom deze verzameld worden) en het vermogen om data te interpreteren is er een grote kans dat de kracht van *data driven technology* genegeerd of verkeerd gebruikt wordt door de overheid. Er zal geïnvesteerd moeten worden in trainingen die een basale kennis bijbrengen over het omgaan met data. In dat opzicht verdient *data competency* een minstens gelijke positie als politieke sensitiviteit, en basale juridische en financiële kennis. Daarnaast zullen ook in elke overheidslaag data experts met specifieke vaardigheden een vaste plaats in het personeelsbestand moeten krijgen.

ICT zal dus steeds meer worden ingezet om de verticale functie van de overheid te versterken, maar ICT kan ook worden ingezet om de horizontale rol die de overheid vervult te versterken. Neem bijvoorbeeld het omgaan met communicatie. Bijna iedereen maakt gebruik van de snelle informatie-uitwisseling (twitter geeft eerder informatie over wat er gebeurt dan traditionele nieuwsbronnen, en veel eerder dan de overheid reageert). Ambtenaren gebruiken de nieuwe media echter nog beperkt voor tweezijdige communicatie. Daarnaast zal de *Overheid van de Toekomst* ook sneller moeten reageren op vragen en opmerkingen van de burgers. Zoals Steenbergen het stelt: *"Burgers accepteren stilte op hun uitingen steeds minder"*.

Neem de KLM als voorbeeld: op elke vlucht wordt bekend gemaakt dat je vragen en opmerkingen via Twitter en Facebook kan stellen én dat binnen een uur je een persoonlijke reactie ontvangt. Stel je eens een overheidsorganisatie voor die dezelfde service verleent. Dat betekent nogal wat voor de wijze waarop een organisatie intern georganiseerd is en hoe de verantwoordelijkheden in de organisatie belegd zijn! De vraag of we dat moeten willen is volgens ons niet relevant. Het zal gewoon geregeld moeten worden!

[92] Bertine Steenbergen: 'Van de Kelder naar de Bestuurstafel', 2016.

7. Is de overheid klaar voor de toekomst?

1. Inleiding

"Governments of the future will need to adapt and continuously evolve to create value. 'They need to stay relevant by being responsive to rapidly changing conditions and citizens' expectations, and build capacity to operate effectively in complex, interdependent networks of organizations and systems across the public, private and non-profit sectors to co-produce public value. What is needed today is flatter, agile, streamlined and tech-enabled (FAST) government. (...) Adaptive governments that share labour, services and resources through networked approaches and Gov 2.0 strategies can remain slim while delivering on their mission in effective and innovative ways" [93].

In eerdere hoofdstukken schetsten we wat van de *Overheid van de Toekomst* wordt verwacht en hoe zij zou moeten functioneren om samen met vele partijen te komen tot nieuwe manieren van co-productie van publieke goederen. In dit hoofdstuk stellen we ons de vraag of de huidige overheid daar klaar voor is. Heeft zij de juiste competenties, cultuur, structuren en systemen om in de 21ste eeuw publieke waarden te kunnen leveren? We vinden dat het bovenstaande citaat de essentie van de interne veranderopgave van de overheid goed weergeeft.

Om van waarde voor de samenleving te zijn, denken wij dat het belangrijk is dat de overheid zich midden in de samenleving positioneert. Er is werk aan de winkel is: de maatschappij verandert razendsnel, maar de overheid verandert te langzaam mee. De overheid kan niet anders dan zich te ontwikkelen naar meer openheid, functionerend in een meer gelijkwaardig netwerk. Van die open overheid wordt ook vereist dat ze actief betrokken is op wat er speelt in de samenleving en dat ze in staat is om snel te reageren. Wellicht denken sommigen dat de overheid door slim te sturen de maatschappij weer terug kan laten bewegen naar haar eigen positie, maar wij zien maar één oplossing: de overheid moet zelf bewegen naar waar de ontwikkelingen plaatsvinden en midden in de samenleving gaan staan op een verbonden manier. Terug naar het oog van de orkaan.

Dit hoofdstuk gaat over de opgave die schuilt onder de motorkap van de overheid: hoe kan de overheid zich van binnenuit voorbereiden op de toekomst? Welke investeringen zijn nodig in het openbaar bestuur om een daadwerkelijke *Overheid van de Toekomst* in Nederland te krijgen?

2. Leren van het verleden

"Innoveren in het centrum van der macht lukt wanneer er aan een groot aantal voorwaarden is voldaan (…) Het komt zelden voor dat aan al die succesvoorwaarden voldaan is. Voor echte verandering moet je daarom maar zelden in het centrum van de macht zijn"[94].

In vorige hoofdstukken kwam al aan bod dat de overheid voor flinke uitdagingen staat om klaar te zijn voor de toekomst. Het blijkt lastig te zijn voor de overheid om zelf te innoveren. Veel van de lessen over innovatie bij de overheid zijn al getrokken, maar nog niet altijd geleerd. In het kader op de volgende pagina worden de succesfactoren van een innovatieprogramma weergegeven. Volgens ons zijn deze nog altijd actueel en relevant. In de praktijk is het veelal moeilijker dan verwacht om de focus op de voor innovatie noodzakelijke creatieve ruimte vast te houden. Altijd blijft het risico aanwezig dat innovatie snel ingekapseld wordt in beheer en bestaande systemen en rituelen. Frans Nauta beschrijft in zijn boek Het Innovatieplatform feilloos hoe ambitie en enthousiasme vastlopen in het systeem.

[93] World Economic Forum: 'The Future of Government', 2011.

[94] Frans Nauta: 'Het Innovatieplatform. Innoveren in het centrum van de macht', 2008.

Leon Sonnenschein heeft het innovatieprogramma InAxis geëvalueerd[95] en komt tot een aantal kenmerkende succesfactoren voor duurzame ontwikkeling en innovatie:

- Een vrijbuitersplaats. Aan de rand van een ministerie dat verantwoordelijk is voor het openbaar bestuur ontstaat ruimte voor experimenten met de organisatie van het openbaar bestuur.
- Tegen de stroom in. Op hoog ambtelijk niveau wordt een vernieuwend initiatief genomen dat ingaat tegen wat gebruikelijk is bij de Rijksoverheid.
- Een vitale coalitie. Een commissie van topambtenaren en bestuurders steunt het initiatief, mensen in het land benutten de geboden ruimte en de programmaleiding durft de grenzen op te zoeken en soms te overschrijden.
- De praktijk als inspiratiebron. Er ontstaat lef om te experimenteren met vernieuwing in het openbaar bestuur door ruimte te geven aan vernieuwende initiatieven vanuit de praktijk en door mensen die zelf verschil willen maken.
- Verrassen en verleiden, maar altijd tastbaar. Het initiatief laat veel kleine methoden, aanpakken en successen zien. Kennis, lef en inspiratie zijn de leidende begrippen in de communicatie.
- Krachtig netwerk voor innovatie. Het initiatief nodigt andersdenkenden uit om een rol te spelen als inspirator, dwarskijker, spiegel, klankbord en steunpilaar.
- Grenszoekend en grensverleggend. Het initiatief durft creativiteit los te laten, verantwoordelijkheid te nemen, hanteert een open benadering en is bereid tot het creëren van ongemak.
- Andersoortige financiering. Risicokapitaal wordt verschaft zonder voorwaarden vooraf of ingewikkelde regelingen.
- Verspreiding van innovaties. Er is aandacht voor diffusie en adoptie van innovaties, ontwikkelen van methodieken om te leren van experimenten en creatieve aanpakken om diffusie en adoptie te stimuleren.
- Successen vieren en Rakelingen koesteren. Mensen in het openbaar bestuur leren van positieve ervaringen en van fouten.
- Leren in een bureaucratie. Er zijn manieren gevonden om leren van fouten mogelijk te maken en er is veel aandacht voor het verspreiden van leerervaringen.

[95] Leon Sonnenschein: 'Innovatie bij de Overheid. Een buitenboordmotor voor innovatie in het openbaar bestuur', 2009.

Het maakt ons bewust van de ingewikkeldheid om duurzame innovatie binnen de overheid te realiseren. Om een cultuur voor blijvende innovatie te creëren binnen de publieke sector zal de overheid een radicale verandering moeten doormaken. In een recent rapport voor de Europese Commissie worden in lijn met de eerdere hoofdstukken vier ontwerpprincipes benoemd die de kern voor de toekomstige publieke sector zouden moeten vormen[96]:

- Co-design en co-creatie van innovatieve oplossing met andere overheden, bedrijven en burgers.
- Adoptie van nieuwe en gezamenlijke dienstverleningsmodellen.
- Omarmen van creatieve disruptie door nieuwe technologie; met name het gebruik van social media, mobiliteit, big data, en cloud computing ten dienste van nieuwe (digitale) dienstverlening door de overheid.
- Adoptie van een attitude van experimenteren en publiek ondernemerschap. De overheid moet meer lef tonen en meer ondernemend zijn.

Bemoedigend is dat we elementen die in dit rapport worden benoemd, al regelmatig her en der binnen de overheid aantreffen. We kunnen dus voortbouwen op wat er al in gang is gezet. Wel is het de opgave om waar een vruchtbare voedingsbodem al bestaat, deze te koesteren, als voorbeeld te stellen en te zorgen dat goede voorbeelden meer, en sneller, navolging krijgen. We zijn optimistisch en we geloven dat dit kan.

3. Aan de slag met het bouwen van de *Overheid van de Toekomst*

"Alles moest anders, maar we weten niet hoe, dat is de grondtoon in de huidige overheidsturbulentie"[97].

Bovenstaand citaat vat de discussie over de nieuwe overheid en nieuwe overheidsdienaren aardig samen. Tegelijk doet het tekort aan de vele ontwikkelingen die er al plaatsvinden en waarmee de overheid op vele fronten al aan de slag is. Alles overziend vinden wij de volgende factoren belangrijk om mee aan de slag te gaan. Ze zijn wellicht niet heel verrassend, gelukkig maar. Volgens ons kunnen we er morgen mee beginnen of zijn we er al mee begonnen en kunnen we er voortvarend mee door.

[96] Christian Bason et. al: 'Powering European Public Sector Innovation. Rapport in opdracht van de Europese Commissie', 2013.

[97] Hans Boutellier in Henk Wesseling e.a.: 'Reflectiebundel-Ambtelijk-Vakmanschap-3.0', 2015.

Een besluit nemen is niet hetzelfde als een besluit uitvoeren.

1. Beleid dat uitgaat van de praktijk en dienstbaar is aan de uitvoering
2. Radicaal open overheid
3. Organisatieontwerp van de *Overheid van de Toekomst*
4. Experimenteer en investeer in nieuwe technologieën
5. Versterk het managen van innovatie
6. Investeer in de 'juiste mensen'
7. Bouw (opnieuw) een publieke innovatie hoofdinfrastructuur

3.1. Beleid dat uitgaat van de praktijk en dienstbaar is aan de uitvoering

Beleid en uitvoering lijken wel steeds verder van elkaar verwijderd. Soms gebeurt dit ook bewust om rolscheiding en transparantie te vergroten. Hiermee is wel de scheiding tussen systeemwereld (waar bureaucratie en beleid elkaar vaak versterken) en leefwereld (toch eerder het domein van de uitvoering) verder vergroot. Naar onze mening zouden beleid en uitvoering dichter op elkaar moeten komen te zitten. Vooral is het van belang dat beleid dienstbaar is aan wat werkt.

Het komt te vaak voor: een politicus kondigt een nieuw beleidsinitiatief aan dat trots publiek wordt gemaakt, er worden vergezichten geschetst en beloftes gemaakt en vervolgens loopt de mooi aangekondigde nieuwe aanpak vast in de praktijk omdat er niet *vanuit de praktijk*, met *alle betrokkenen* een innovatieve aanpak is ontwikkeld. Frans Nauta merkt op *"Daarna wordt het een tijdje stil, want uitvoeren is een stuk moeilijker dan algemene beleidsverhalen vertellen"* en *"Een besluit nemen is niet hetzelfde als een besluit uitvoeren. Een nieuw beleidsplan vaststellen is veel eenvoudiger dan zorgdragen voor een gedegen uitvoering"*[98]. We zien, vooral bij de Rijksoverheid, een policy to practice gap. Een topambtenaar verzuchtte naar ons *"Waar we goed in zijn, is het maken van grote vergezichten, maar we zijn niet goed in implementatie"*.

[98] Frans Nauta: 'Het innovatieplatform. Innoveren in het centrum van de macht', 2008.

Wij zijn van mening dat we het startpunt radicaal moeten omdraaien. Waar destijds het primaat lag bij beleid maken (hooguit met een vluchtige 'uitvoeringstoets') dient nu het primaat bij de praktijk en de uitvoering komen te liggen. De in eerdere hoofdstukken geschetste aanpak van p*ublic centric design thinking* maakt dit mogelijk.

De *Overheid van de Toekomst* vertrekt vanuit concrete opgaven en betrekt bij alle opgaven mensen die met de voeten in de klei staan, die weten waar het in de leefwereld over gaat. Beleid wordt gemaakt op hoofdlijnen die ruimte laten aan verschillen in lokale uitvoeringspraktijken en aan lokale innovaties. De wereld verandert te snel voor detailbeleid.

Kan de uitvoering (al dan niet in handen van de overheid) in samenspraak met de maatschappij zijn gang gaan? Volgens ons meestal wel. Dit kan binnen heldere en eenvoudige spelregels en ontwerpprincipes en globale kaders die ruimte laten voor maatwerk en initiatief bij de uitvoering.

3.2. Radicaal open overheid

De netwerksamenleving die is ontstaan staat steeds meer op gespannen voet met de nog steeds verticale organisatie van ons politiek be-

stuurlijke systeem. De hiërarchische structuren van de overheid volstaan niet meer om de *Overheid van de Toekomst* vorm te geven. Nieuwe technologieën maken het bijvoorbeeld mogelijk dat opeens heel veel ideeën tegelijk in circulatie komen. Ook zien we dat de samenleving zich anders organiseert: we zien steeds meer *cooperation without coordination*[99]. Samenwerking die gestimuleerd wordt door een ecosysteem aan te bieden, maar waar geen hiërarchie en geen regie is. In de ICT wordt steeds meer volgens dit principe gewerkt (zie bijvoorbeeld Linux en Github). Toepassingen hiervan door de overheid zijn ook al te vinden. Een van de mooiste, ons bekende, voorbeelden is de vernieuwing van de grondwet in IJsland die middels internettechnologie en social media tot stand kwam, en waarbij alle burgers actief zelf konden bijdragen aan het schrijven van de nieuwe grondwet.

> Het gaat in de eerste plaats om het creëren van publieke waarden, niet om intern de boel op orde te hebben.

Om van deze nieuwe technologieën maximaal gebruik te maken is het belangrijk dat de overheid zich open kan opstellen voor alles wat zich aandient, dat ze ruimte geeft voor gelijkwaardige input van iedereen en dat ze nieuwsgierig kan onderzoeken wat de (publieke) waarde kan zijn. Open voor waar een ander meer vertrouwen zou mogen krijgen. Open voor het idee, en niet gesloten door de macht. Nu zijn we meestal op zijn best passief transparant. Daarbij helpt het niet om als overheid vast te houden aan alles centraal te willen regelen en volledig onder controle te willen houden. Zoals al eerder door ons beschreven, kijken we dan ook sceptisch naar de nog steeds grote invloed van New Public Management. De overheid heeft zich ons inziens al te lang gespiegeld aan het bedrijfsleven als lichtend voorbeeld. De overheid is natuurlijk geen bedrijf. Onder invloed van New Public Management wordt alles langs de maatlat van (financiële) effectiviteit en efficiëntie gelegd, terwijl juist de overheid vooral maatschappelijk rendement dient na te streven. Een topambtenaar die we interviewden verwoordde het als volgt: *"Effectief en efficiënt is echt niet het belangrijkste bij het goed laten werken van een overheid. Het gaat in de eerste plaats om het creëren van publieke waarden, niet om intern de boel op orde te hebben".* Het is echter niet eenvoudig om maatschappelijk rendement te meten. Daarom kijken we hoopvol naar onder andere de International Finance Corporation die bezig is met het kunnen vaststellen van de public return on investment naast de financial return on investment. En ook zijn we optimistisch, omdat we bij ambtenaren een grote behoefte en energie zien om de overheid meer transformatief (of disruptief) en wendbaar te maken.

Daarbij worden ze geholpen doordat er voor de overheid steeds meer mogelijkheden ontstaan, deels door die nieuwe technologieën, om zich snel aan te passen aan veranderende inzichten: de tijd van de grote nota's hebben we achter ons gelaten, en het wordt tijd voor de volgende fase: vat beleid in globale kaders en werk constant aan een update[100].

De overheid kan nog een andere belangrijke rol spelen bij het creëren van een open houding: ze kan zorgen dat de kennis en informatie beter gedeeld wordt en zich extra inzetten om niet op de kennis te gaan zitten, maar kennis rijkelijk te laten stromen. Hoe kan je zoveel mogelijk data beschikbaar stellen, hoe kan je gezamenlijk ontwikkelen in co-creatie, en zorgen dat je de ontwikkelde kennis deelt én gebruikt. De initiatieven die het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten neemt, bijvoorbeeld met de Digitale Agenda 2020, passen daar goed in.

Mocht het bovenstaande overkomen als 'laat 1000 bloemen bloeien' en meedeinen op het ritme van alle ontwikkelingen, dan is dat niet wat we beogen. We moeten wel openstaan en een positief innovatieklimaat neerzetten, maar tegelijk ook zorgen dat we niet naïef zijn en met hagel schieten. Beter op een paar terreinen gefocust bezig zijn met innovaties dan overal een beetje aan innovatie doen. Geef wel klip en klaar de koers aan, die zorgvuldig tot stand is gekomen na nieuwsgierig luisteren. En ben open en transparant over welke innovaties opgeschaald worden en welke niet.

3.3. Organisatieontwerp van de *Overheid van de Toekomst*

In het organisatieontwerp verdienen zowel de horizontale als de verticale lijn van de overheid aandacht. Beide lijnen verhouden zich tot ontwikkelingen in de maatschappij. Beide vereisen dan ook continue aandacht in verdere ontwikkeling en innovatie. Natuurlijk zal ook binnen een organisatie de horizontale en de verticale lijn zorgen voor wrijving (denk bijvoorbeeld aan cybersecurity: hoever ga je in de verticaal sturende platformrol en wat laat je over aan anderen? Hoe kan je bij informatieveiligheid sterk optreden én ruimte laten?). De vraag is dan hoe je binnen je organisatieontwerp zorgt voor productieve wrijving, waar niet de hiërarchie het altijd wint van het netwerk, waar de frontlijnmedewerkers minimaal net zo invloedrijk zijn als de beleidsmakers.

[99] Zie: Clay Shirky: 'Here comes everybody', 2008.

[100] Een vurig betoog voor een dergelijke wijze van werken lezen we in 'Nooit Af' van Martijn Aslander. In 2005 schreven Hank Kune en Frank van Erkel voor InAxis een essay over de toepassingsmogelijkheden van Rapid Prototyping bij de overheid waarmee ook een vorm van Nooit Af en constante aanpassing wordt bepleit. Zie http://www.educore.nl/media/rapid-prototyping.pdf.

Als we de volle vruchten van innovatie en technologieontwikkeling willen pakken dan vereist dat een organisatie en organisatiestructuur die dat zo goed mogelijk accommodeert. Het gaat niet alleen om managen en stimuleren van innovatie in de organisatie maar om een doordacht proces van idee tot implementatie en borging.

Voor de hele organisatie dient het duidelijk te zijn welke positie ontwikkeling, innovatie en gebruik van (nieuwe) technologie binnen de organisatie inneemt, ook voor de onderdelen die er minder direct mee te maken hebben. Het zichtbaar maken van het belang is niet alleen een kwestie van woorden maar ook van daden. Benoem innovatie (intern en extern) dan ook echt als speerpunt en laat zien dat het menens is. Een mooi voorbeeld is het instellen van het Chief Technology Office in Amsterdam dicht tegen de gemeentesecretaris aan. Het resultaat mag er wezen: Amsterdam won in 2016 de *European Capital of Innovation Award van de EU*.

De radicaal open houding komt ook terug in de wijze waarop de overheidsorganisaties met innovatie om kan gaan. Alleen met een open houding is kennisdeling en kennisvermenigvuldiging mogelijk en krijgen ideeën ruimte. We bepleiten om een innovatiecultuur na te streven die als een netwerk wordt vormgegeven. Het beeld wat ons voor ogen staat is een veel plattere organisatie die veel projectmatiger georganiseerd is en goed aansluit op zowel de horizontale kennis- en netwerksamenleving als de verticale sturingskant van de overheid.

Er zijn veel wegen die naar Rome leiden maar een aantal aspecten kunnen de ontwikkeling naar een organisatie die meer gericht is op innovaties versterken. De omgeving stelt andere eisen aan ons en maakt ook andere zaken mogelijk. Een van de geïnterviewden stelt het als volgt: *"Is de oude (overheids-) fabriek nog wel in staat om de omgeving te bedienen? Of moeten we een nieuwe fabriek bouwen? Veelal bouwen we buiten de fabriek de nieuwe producten die daarna 'terug de (productie-)lijn in moeten. Maar moeten we dat wel willen? Kunnen we wel ombouwen of moeten we iets nieuws ernaast zetten? Ik denk dat we soms moeten durven zeggen: nieuwe werk, nieuw gebouw, nieuwe mensen. Juist wat het uniek maakt is lastig terug te brengen in de 'mal' van de organisatie".*

Waar we in ieder geval voor moeten zorgen is dat bewezen succesvolle innovaties goed geborgd worden in de organisatie. Maar er is volgens ons inderdaad een grens aan wat we direct 'terug in de lijn' willen brengen. En dan bedoelen we met name terug in de oude lijn. Soms vereist gebruik van nieuwe technologieën dat we oude structuren en afdeling afbouwen. We zien dat eigenlijk te weinig. Kunnen we daar niet veel proactiever rekening mee houden? Wat zijn de typekamers van de toekomst? En kunnen we het proces van transitie versnellen om zo meer wendbaar te reageren op de eisen van de maatschappij?

Ontwikkeling en innovatie vereisen ook dat we meer flexibiliteit in het organisatieontwerp inbouwen. Onder andere door expliciet rekening te houden met opkomst en ondergang van organisatorische eenheden. Dit geeft een veelkleuriger beeld, speelser, stimuleert creatieve concurrentie en kan helpen in het tegengaan van concurrentie om budget en macht. Dat kan ook bijdragen aan het vergroten van de mogelijkheden om sneller te kunnen schakelen op de noodzakelijke kennis en vaardigheden van medewerkers. De Overheidsorganisatie van de Toekomst is gebouwd rondom een vaste kern, verantwoordelijk voor de meest vitale organisatie onderdelen met daarom heen een flexibele schil van teams die op projectmatige manier werken en in staat zijn om samen met de vele stakeholders in de netwerkmaatschappij de publieke zaak te behartigen.

Naast de organisatiestructuur zal ook de organisatiecultuur ondersteunend dienen te zijn voor het optimaal inzetten van innovatie voor de gehele organisatie. Dat betekent ook een focus op leer- en ontwikkelbudgetten die gericht zijn op het verstevigen van innovatie en risicobereidheid van de organisatie. Dit zal ook expliciet zichtbaar gemaakt moeten worden in de organisatie. Bijvoorbeeld door de innovatiemanagers en opleidingsmanagers. Ook een Chief Technology/Innovation Center (CTO/CFO) kan de rol van competence center invullen, vooral ook als een organisatieonderdeel dat een team van intrapreneurs (ondernemers in de organisatie met innovatieve ideeën) met kennis en middelen ondersteunt.

4. Experimenteer en investeer in nieuwe technologieën

"Ga het vooral doen, met kleine stappen en reflecteer daar steeds op. Als je het niet weet, zet dan gewoon een stap vooruit! En als je daarbij weerstand voelt, denk dan aan Pipi Langkous: "Ik heb het nog nooit gedaan, dus ik denk zeker dat ik het wel kan!""[101]

In de eerdere hoofdstukken beschreven we het al: de traditionele overheid, vormgegeven op basis van ontwerpprincipes uit het industriële tijdperk, kan slecht uit de voeten met de toenemende complexiteit en snelheid van de informatiesamenleving. Het is essentieel voor de overheid om transformationele of disruptieve technologieën toe te passen zodat ze in staat is om beter in te spelen op en zich aan te passen aan zich ontwikkelende maatschappelijke uitdagingen. Op die manier kan ook weer een deel van het verloren vertrouwen in de overheid hersteld worden. Dat

[101] Erik Gerritsen in L. Klinkers e.a.: 'Doesign', 2016.

zal ook disruptieve gevolgen hebben voor de wijze waarop de overheid werkt en zich organiseert: open voor nieuwe spelers, met gebruik van nieuwe waardeketens en andere relaties tussen actoren die meer in een dynamisch netwerk opereren[102].

Slim gebruik van big data kan real time nieuwe inzichten opleveren, die noodzakelijk zijn om gedegen kort cyclisch te werken. Ook daarvoor is het hebben van een goede ICT backbone essentieel. Kan direct de juiste informatie naar boven komen om snel te handelen? En is de basis-ICT infrastructuur up-to-date en ontworpen door eigen deskundige mensen? Ondanks dat al veel in gang is gezet zal de transformatie van de backoffice van de overheid doorgaan. Allerlei functies en processen zullen verder geautomatiseerd worden. Hier past ook een waarschuwing: geautomatiseerde en daardoor effectievere handhaving van parkeren leidt soms tot bizarre boetes (casus: auto stopt 30 seconden om iemand in te laten stappen, parkeerhandhavingsauto van de gemeente rijdt toevallig langs en de automobilist krijgt boete voor niet betalen van parkeergeld). De legitimiteit van handhaving, en daarmee van de overheid kan zo onder druk komen te staan. De uitdaging bij automatisering blijft om de burger centraal te blijven stellen.

Als we niet gedegen investeren in ICT en ruimte geven aan innovaties op het gebied van technologie loopt de overheid het risico achter te gaan lopen op de maatschappij. En we kunnen ons dat risico niet permitteren. Zo is het bij openbare orde en veiligheid van belang dat we zorgen dat we state-of-the-art kennis hebben om criminaliteit te voorkomen en criminelen aan te pakken. Zoals iemand tegen ons verzuchtte *"In financiële termen leidt dit tot een omkering van de machtsverhoudingen: criminelen beschikken over meer budget dan de organisaties van het veiligheidsnetwerk die geacht worden tegen hen op te treden. Vooral op het terrein waar technologische ontwikkelingen snel gaan kan dat leiden tot een nieuwe wild west waar nog geen staat is".*

Dan rest nog de vraag hoe medewerkers positief gestimuleerd kunnen worden om innovatief te werken? Ook daar is werk aan de winkel. We zien regelmatig dat innovatie benoemd wordt als middel om bezuinigingen te realiseren en we betwijfelen of dat de juiste prikkel is. Immers het gevolg is dat de medewerker of het organisatieonderdeel eerder het gevoel krijgt gestraft te worden (minder geld, minder ruimte, strakke kaders) wanneer ze gaan innoveren. Wij zijn ervan overtuigd dat de peen beter werkt dan de zweep. Minimaal zal je hetzelfde uitgangspunt als bij lean moeten hanteren: hoe kan je met de zelfde middelen, meer en betere resultaten bereiken voor de maatschappij?

Hoe financieren we de extra ruimte voor innovatie? We denken niet dat we in totaal meer geld nodig hebben. Wel zullen we de financiële prikkels anders moeten organiseren. We merken vaak dat juist innovatieve integrale oplossingen en business cases aanlopen tegen de beperkingen van de huidige kosten baten formats. Het doorbreken van de silo's en meer ruimt maken voor ontschotte budgetten kan een oplossing zijn. Weg van de verticale financieringsstructuur.

We vinden dat de kracht van innovatief aanbesteden, innovatief inkopen en de ruimte benutten om als overheid *launching customer* te zijn meer gebruikt moeten worden. Zo zet de overheid een bonus op innovatie.

Een mooi recent voorbeeld is de innovatieve aanbesteding van de Marker Wadden door RWS en Natuurmonumenten. Zo wordt bijvoorbeeld in aanbesteding een vast bedrag genoemd met als uitdaging hoe voor dat bedrag zoveel mogelijk natuur gerealiseerd kan worden.

Tenslotte gaat het om het bieden van experimenteerruimte binnen de overheid en open staan om daarvan te leren. We zien de overheid in eerste instantie wel investeren in experimenten en innovaties maar dat de waarde van het experiment niet benut wordt en leren, verbeteren, en opschalen er op een of andere wijze niet van komt. Uit onze eigen praktijk kennen we het project De Amstel Verandert uit 2009. Een experiment met zowel nieuwe vormen van internet-

[102] Zie voor meer verdieping van dit thema: V. Frissen et al (2008) 'The Future of eGovernment'.

technologie als met participatie. Met de vraag "Hoe moet het gebied rond de rivier de Amstel er over dertig jaar uit zien"? Ging het stadsdeel Oost in Amsterdam via www.deamstelverandert.nl de boer op. Alle inwoners van het Amstelgebied mochten hun mening geven in bijeenkomsten en digitaal over de toekomstige ontwikkeling van dit gebied, zoals de aanleg van natuur- en recreatiegebieden en de aanwezigheid van woonboten langs de kades. Bewoners en andere belanghebbenden schreven direct mee aan de tekst via het digitale platform. Ondanks dat het project zelf succesvol was en prijzen won, is er geen navolging gekomen binnen de gemeente[103].

5. Versterk het managen van innovatie

Wij constateren dat de overheid nu *'risk averse'* is. Velen zien in de wijze waarop momenteel politiek bedreven wordt een beperkende factor, gefocust op incidenten, bang om fouten te maken, gedreven door de waan van de dag. Een topambtenaar verwoordde het tegen ons als volgt *"We zijn druk bezig om de minister in het zadel te houden, dus nemen we zo weinig mogelijk risico's, waardoor we ook terughoudend zijn met innovaties".*

Wat we ook horen is dat risicovermijding past bij de overheid, want ze moet juist gericht zijn op het in stand houden van de stabiliteit en zorgen voor continuïteit. We begrijpen dat maar zijn van mening dat de stabiliteit en continuïteit niet verward mogen worden met het handhaven van de status quo. We moeten juist ten dienste van die stabiliteit en continuïteit altijd kijken naar wat er nu en straks nodig is, waar de overheid zich aan dient te passen, of zelf (radicaal) moeten veranderen. Sterker nog, wij vinden het grootste risico niets doen!

Maar hoe maak je de afweging tussen trend zetten (want niet altijd nodig) en trend volgen (maar zonder achter te lopen)? Het lijkt wel balanceren tussen Airbnb en V&D. Natuurlijk geldt dat niet achter elke hype aangegaan moet worden. Maar hoe kies je op welke trein je wel springt, en welke je voorbij laat gaan?

Om daar een juiste keuze te kunnen maken, zal de overheid én min of meer routinematig moeten blijven produceren én kennis en kunde in huis hebben om snel essentiële ontwikkelingen te herkennen en daar wendbaar en snel op in te spelen en eigen te maken. Het sturen van innovaties binnen de overheid vereist specifieke aandacht. De spanning tussen dagelijks werk en innovatie is van alle tijden. De verantwoordelijkheid van een lijnmanager is toch productie draaien en elke keer kijken of het niet nog een stukje beter kan (lean management past hier ook uitstekend bij). Echte disruptie van het proces en het ontwerpen van andere producten kan je eigenlijk niet van de lijnmanager verwachten. Het is zelfs de vraag of nadat een succesvolle innovatie heeft plaatsgevonden (op basis van een pilot, lab et cetera) de lijnmanager wel de aangewezen persoon is om de innovatie op te schalen. De lijnmanager wordt eerder aangesproken op de grote getallen en niet als hoeder van innovatie en het laten groeien van potentieel veelbelovende innovaties.

> We zijn druk bezig om de minister in het zadel te houden, dus nemen we zo weinig mogelijk risico's, waardoor we ook terughoudend zijn met innovaties.

Laten we wat management betreft ruimte maken voor een innovatiemanager wiens vak het is om de innovatiebereidheid binnen de organisatie te stimuleren en ruimte creëert voor vernieuwing, experimenten in (al dan niet interne) startups[104].

Waar er wel ruimte is voor experimenteren en pilots sneuvelt de innovatie echter veelal bij het borgen in de lijn. Daarom hebben we naast de innovatiemanager ruimte nodig voor wat we een transitiemanager noemen. Deze manager heeft als vak om de bewezen goede interne startup/innovatie te kunnen opschalen en kan zorgen dat het zo goed en snel mogelijk in de lijn landt. Deze speciale bruggenbouwers zijn nodig en ook daarin zal de organisatie moeten investeren, want ook het implementeren van de innovatie is een vak apart. De implementator/transitiemanager slaat de brug tussen start up en terug in de lijn, tussen oud en nieuw. Hij kijkt onder welke condities de innovatie geschaald kan worden, kan groeien en succesvol kan indalen. Hierbij hoort ook de strategie van schalen en daarom kan deze transitiemanager ook kijken hoe bijvoorbeeld innovatief aanbesteden helpt bij het realiseren van innovaties.

[103] Het project kreeg in 2009 de eParticipatie Award. In haar rapport roemde de jury de nieuwe en aantrekkelijke aanpak om burgers te laten deelnemen in besluitvorming.

[104] In sommige organisaties zien we deze terug als de Chief Innovation Officer of de Chief Technology Officer.

6. Investeer in de 'juiste mensen'

Paul 't Hart heeft een prachtig essay geschreven over welke kwaliteiten de overheidsdienaar nodig heeft in dit tijdperk[105]. Ook daar komt de aandacht voor het versterken van de horizontale rol van de overheid naar voren (slim op de relatie, slim op de context) naast eigenschappen om de horizontale en verticale rollen met elkaar te verbinden (transparant, verbonden en verbindend). Hij benadert het vooral vanuit de vaardigheden en attitude van de ambtenaar. Hij benadrukt daarbij ook dat de ambtenaar vooral een ontwikkelende en open blik moet hebben. Wij sluiten daar graag op aan door te wijzen op het belang de groep veranderaars binnen overheidsorganisaties te vergroten. Dat wordt al een tijd geprobeerd maar blijkt razend lastig. Veel veranderaars binnen de overheid houden het nu na een tijdje wel voor gezien. Hoe komt dat? En wat doen we er dan aan? Wat we horen vanuit de overheid en ook zelf geconstateerd hebben, is dat veranderaars binnen de overheid zich lang niet altijd gewaardeerd voelen. Ze ervaren weinig steun om zaken echt anders te doen, zien weinig doorzettingskracht om innovaties na succesvolle pilots ook echt te borgen in de staande organisaties, worden niet gerekend tot de kern van de organisatie en voelen zich vaak gebruikt als excuus van de overheid naar buiten toe ("Ja hoor, we zijn heel erg bezig met innovatie! In de kelder hebben we een team met een aantal hele slimme mensen!"). En vervolgens haken ze af, op zoek naar een plek waar ze meer erkenning en ruimte krijgen.

Wij willen naast de aanvullende vaardigheden een element toevoegen: Bij het vorige punt benoemden we al dat er goede actuele kennis intern bij de overheid aanwezig dient te zijn. Het lijkt wel of inhoudelijke expertise niet meer van belang is bij de overheid[106]. Met name op het gebied van inzet van nieuwe technologieën en ICT dient de inhoudelijke kennis bij de overheid versterkt te worden. In alle gevallen zou de overheid minder afhankelijk moet worden van externe consultants.

Het lukt de overheid lang niet altijd om specialisten met bijvoorbeeld goede kennis van moderne computertechnologie (en bijvoorbeeld blockchain, big data) te werven en vast te houden. Dit is wel cruciaal om een *Overheid van de Toekomst* te kunnen bouwen. Zonder top specialisten op ICT-gebied weet de overheid ook niet wat ze moet inkopen, bij wie en tegen welke voorwaarden. Soms kunnen zittende ambtenaren de nieuwe kennis en vaardigheden aanleren, soms dreigt een blijvende mismatch met wat er nodig is en zal je doortastend en meer flexibel moeten zijn om oud voor nieuw in te wisselen. In dat opzicht is de operatie bij de Belastingdienst om 4800 banen te schappen en het vrijgekomen geld te investeren in slimme informatietechnologie en ruim 1000 ICT-georiënteerde banen, zeer te prijzen.

Eerder noemden we al het inzetten van design thinking methodieken. Ook daar geldt dat wanneer de overheid het relevant en gericht wil inzetten, ze zelf de kennis binnen de organisatie moet opbouwen. We zien in tal van gemeenten dat ze daarmee al zijn begonnen (bijvoorbeeld Eindhoven en Amsterdam. Helsinki stelde zelfs een *Chief Design Officer* aan).

Die nieuwe kwaliteiten zijn soms schaars maar wel noodzakelijk! Verbind daaraan dan ook de consequentie dat als je in het midden van de maatschappij wilt staan, je voor sommige beroepen marktconforme salarissen moet betalen.

We herhalen hier nogmaals ons pleidooi om te investeren in het aantrekken van innovatie- en transitiemanagers. Zij vormen een essentiële schakel om de innovaties ook duurzaam te implementeren in de werkwijzen en de praktijk van de *Overheid van de Toekomst*. We komen ze nog te weinig tegen bij de overheid en mogelijk is dit wel de echte missing link om de investeringen van de overheid in innovaties beter te laten renderen.

7. Bouwen aan innovatie in de publieke sector

Wij vinden dat het Rijk een rol heeft om innovatie te stimuleren binnen alle overheidslagen. Niet door werk over te nemen, maar door mee te kijken, nieuwsgierig te zijn naar wat werkt, ervaringen te delen, trainingen te geven, te leren wat wel werkt en wat niet en waarom. En de lessen te delen. Doel daarvan is het versnellen van uitwisseling van kennis, zodat we niet allemaal het wiel hoeven uit te vinden én maatwerk kunnen leveren. Samen innoveren is ook kosteneffectiever. Kleine steden hebben veel minder budget om bijvoorbeeld ervaring op te doen met *public centric design thinking* of met toepassingen van behavioural insights bij beleid maken. Voor de organisatie van innovatie wordt vaak de metafoor gebruikt van de olietanker en de speedboot. De olietanker heeft massa en een grote waterverplaatsing, maar is moeilijk bij te sturen. Om op zoek te gaan naar innovatie zijn losse speedbootjes nodig die snel en wendbaar zijn. Veel bedrijven besteden daar standaard een deel van hun budget aan. Ook overheden in andere landen hebben daarom organisaties opgericht die zich bezig houden met innovatie in het publieke domein: bijvoorbeeld MindLab in Denemarken en Nesta in het Verenigd Koninkrijk. Ze hebben niet alleen een innovatiefunctie maar streven ook naar het delen van kennis, het versnellen en opschalen van wat werkt. Ze beperken zich niet tot de publieke sector maar staan ten dienste van maatschappelijke ontwikkeling. Ook in Nederland zou een innovatie-unit opgericht

105 Paul 't Hart: 'Ambtelijk Vakmanschap 3.0', 2014.

106 In de publicatie van Paul 't Hart blijkt uit een enquête dat voor de publieke managers nu 45,4% inhoudelijke expertise van belang vindt, maar dat wanneer gevraagd wordt naar het toekomstig belang dit keldert naar 5,2%.

moeten worden om innovaties aan te jagen binnen het publieke domein en te helpen opschalen wat bewezen werkt.

8. Een positief slotakkoord

Wat we zelf de afgelopen periode gezien en gehoord hebben, laat zien dat er bij de overheid steeds opnieuw aandacht ontstaat voor innovatie. En we hebben geleerd dat het een weerbarstige zoektocht is. De context is steeds anders, het speelveld opnieuw verdeeld, de spelers regelmatig gewisseld. En zoals we eerder stelden, voor stabiliteit en continuïteit is constante ontwikkeling en innovatie nodig. Waarbij telkens gekeken wordt hoe de overheid de samenleving optimaal kan bedienen en welke innovaties daarbij van nut kunnen zijn.

Wellicht tijd om een nieuw begrip in te voeren: re-innovatie. We geven toe, het doet een beetje denken aan de firma Biereco Herverbouwing, het geesteskind van de striptekenaar Gerrit de Jager. Maar iets wat verloren is gegaan opnieuw leven inblazen kan zeer succesvol zijn. Zie het voorbeeld van Jan Schaefer in het kader.

Re-innovatie: 3x Frontlijnsturing

Eind van de zeventiger jaren werd Jan Schaefer wethouder volkshuisvesting in Amsterdam. Om een eind te maken aan de verpaupering van de stad ging de wethouder op een heel andere wijze vorm geven aan de stadsvernieuwing. Hij installeerde projectgroepen niet op het stadhuis maar in de wijk in direct contact met buurtbewoners. De projectleiders werden geselecteerd op kennis van het systeem maar ook op afkeer van de bureaucratie, hadden een zeer ruim mandaat en kregen direct toegang tot de wethouder. In alliantie met de woningbouwverenigingen werden panden die er slecht aan toe waren opgekocht en opgekapt. Binnen 10 jaar zag Amsterdam er anders uit!

Na de opkomst van Leefbaar in Rotterdam twintig jaar later werden daar zogenaamde stadsmariniers ingesteld die van ambtenaren met het mandaat om dwars door de ambtelijke hiërarchie heen te opereren. Eigenlijk een vergelijkbare constructie als de projectleiders stadsvernieuwing in Amsterdam. Doorbreken wat binnen de lokale overheid vastloopt in de systeemwereld.

Ook de opkomst en doorontwikkeling van gebiedsgericht werken in Amsterdam, ondanks de toch forse bestuurlijke ontmanteling van de stadsdelen, valt onder de noemer van Frontlijnsturing. Meer ambtenaren op straat, in direct contact met de buurtbewoners zelf, lossen samen problemen op niet per se complex zijn maar vaak wel doorbreken van de ambtelijke silo's vereisen. De invoering van de 22 gebiedsmanagers in Amsterdam met daaronder gebiedsmakelaars blaast de Frontlijnsturing weer leven in.

Daarbij geloven we dat innovatie en vernieuwing door en binnen de overheid meer dan ooit nodig zijn. We leven in een tijd van snelle transitie waarbij we minder dan ooit de toekomst kunnen voorstellen en voorspellen. Dat vereist grote wendbaarheid op wat zich aandient en ook een grote verantwoordelijkheid voor de overheid om zich daarin weer midden in de samenleving te positioneren.

Soms gaan innovaties over grenzen van (overheids-)organisaties heen. Soms is er kruisbestuiving nodig vanuit een andere context of een ander land. Soms zijn er belemmeringen in de bestaande situatie die inbreng van buiten nodig hebben. Soms is het nodig actief mensen bij elkaar te brengen. Elke situatie vereist maatwerk en een unieke combinatie, niet uitrollen maar inrollen. Lastig, maar nodig en zeker niet onmogelijk. We gaan aan de slag, bouwen aan de *Overheid van de Toekomst* begint vandaag!

Wellicht tijd om een nieuw begrip in te voeren: re-innovatie.

Dankwoord

Speciale dank gaan uit naar Aik van Eemeren en Henk Wesseling voor de begeleiding bij de totstandkoming van dit essay.

We genoten van de interviews met Martijn Aslander, Bas Eenhoorn, Mark Frequin, Erik Gerritsen, Yuri van Geest, Arjan van Gils, Jan van Ginkel, Maarten Hillenaar, Albert Jan Kruiter, Hans Leijtens, Chiu Man, Loes Mulder, Paulien Pistor, Simone Roos, Maarten Schurink, Tjark Tjin A Tjoi en Arre Zuurmond. Zij vergrootten ons inzicht in het functioneren van de overheid en onze nieuwsgierigheid naar de toekomst. We willen ook een paar kritische meelezers en meedenkers bedanken. Hun input zorgde meestal voor meer werk, maar ook voor een beter resultaat: Lonneke Lodder, Hank Kune, Frans Nauta, Willem van Spijker en Sigrid Winkel.

En tenslotte gaat onze dank uit naar IKPOB, de Vereniging van Overheidspersoneel en de Gemeente Amsterdam die ons de gelegenheid gaven om ons vast te bijten in de *Overheid van de Toekomst*.

Over de schrijvers

Frank van Erkel studeerde Sociale Geografie. Hij leidde de afgelopen 20 jaar verschillende ontwikkelings- en innovatieprogramma's bij de nationale en gemeentelijke overheid. Hij was onder andere stadsdeelsecretaris van Amsterdam-Oost en programmadirecteur Organisatieontwikkeling bij de recente reorganisatie van de gemeente Amsterdam. Hij is nu eigenaar van the ChangeLab, gespecialiseerd in maatschappelijke innovatie, ontwikkeling van de overheid en leiderschapsontwikkeling. Hij is lid van The New Club of Paris, the International Initiative for Societal Innovation en van de Van Vieren Community. Samen met Willem van Spijker en Pieter Tops schreef hij 'Nieuw Publiek Werken' (2016).

Jeroen de Lange studeerde Internationaal Recht en Ontwikkelingseconomie. Hij werkte vele jaren internationaal voor de publieke zaak als diplomaat en als senior economist bij de Wereldbank. Pas in landen zonder effectieve staat ging hij beseffen hoe bijzonder de Nederlandse overheid is. In Nederland diende hij de publieke zaak als hoofd van de staf van de gemeentesecretaris van Amsterdam en als lid van de Tweede Kamer. Samen met Erik Gerritsen schreef hij het boek: 'De Slimme Gemeente' (2007). De laatste jaren organiseerde hij vanuit THNK.org publieke innovatie labs voor gemeenten en ministeries.

IKPOB, de Vereniging voor OverheidsManagement (VOM) en de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) ondernemen een 'Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager'. Deze Zoektocht is een ontdekkingstocht waarbij op een kleurrijke en levendige manier invulling wordt gegeven aan de centrale vraag waaruit de onderscheidende kwaliteiten van overheidsmanagers en ambtelijke professionals, nu en in de nabije toekomst, moeten bestaan. En natuurlijk ook, hoe deze kunnen worden verworven en verankerd. Wij nodigen iedereen van harte uit deel te nemen aan deze Zoektocht. Het boek 'Overheid van de toekomst/Toekomst van de overheid' vormt één van de inspiratiebronnen voor De Zoektocht.

Nederland is nog steeds een zeer welvarend, vrij en veilig land. Zeker in vergelijking met landen rondom Europa. Maar *the winds of change* waaien ook hier steeds harder. Wat nog niet zo lang geleden zeker leek, is dat nu niet meer. Voorspellen wat op ons afkomt is een steeds hachelijker onderneming. De samenleving verandert snel en de overheid moet mee veranderen om relevant te blijven. Dat was zo in het verleden en dat zal zo blijven.

Als onderdeel van de Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager van IKPOB, VGS en VOM maken Frank van Erkel en Jeroen de Lange in dit urgente essay goed duidelijk dat de overheid ook in de toekomst een cruciale rol zal spelen bij het behartigen van de publieke zaak. Maar dat vraagt wel om een overheid die anders is georganiseerd. De auteurs houden ons in dit essay dringend doch vriendelijk een spiegel voor.

'Overheid van de toekomst/Toekomst van de overheid' past in een reeks van studies en experimenten die IKPOB heeft geïnitieerd, om het inzicht in en de ervaringen met benodigde competenties van publieke professionals te verscherpen en te verankeren. IKPOB doet dit door subsidies en het voeren van de dialoog, vaak in samenwerking met verwante organisaties in het publieke domein.

Voor meer initiatieven en publicaties, zie www.IKPOB.nl.