

Vergaderjaar 2008–2009

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 144

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2008

De Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) heeft een advies opgesteld over het stimuleren en optimaliseren van innovatie van dienstverlening in het (semi-) publieke domein (zie bijlage).¹ Op 25 maart 2008 heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het adviesrapport namens het kabinet in ontvangst genomen uit handen van de voorzitter van de AWT, de heer J.F. Sistermans. In deze brief treft u een reactie aan op het voornoemde rapport, namens het kabinet opgesteld door de staatssecretaris van BZK.

Inhoud adviesrapport

De Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) stelt in haar adviesrapport dat de (semi-)publieke sector een verantwoordelijkheid heeft om goede diensten te verlenen aan burgers. Goede diensten dienen zich, naast bijvoorbeeld de doelmatigheid en rechtmatigheid van de dienst, ook te uiten in een hoge kwaliteit van deze diensten, zo stelt de AWT.

Wat kwaliteit is, wordt door burgers op verschillende manieren ervaren, aldus de AWT. Burgers relateren dit namelijk aan de hand van wat in de private sector mogelijk is gemaakt met nieuwe technieken en innovaties. Om als publieke sector kwalitatief hoogwaardige diensten te leveren, zal de publieke sector dus aan moeten sluiten bij deze technologische en innovatieve ontwikkelingen.

Innovatie in de publieke sector is echter niet vanzelfsprekend, zo stelt de AWT. Enerzijds heeft de publieke sector wellicht soms goede redenen om in bepaalde gevallen wat meer terughoudend en risicomijdend te zijn ten aanzien van innovatie. Waarden als rechtvaardigheid, doelgerichtheid en burgergerichtheid zijn immers ook van belang. Anderzijds zijn er als gevolg van de inrichting van de overheid factoren die innovatie in

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

publieke dienstverlening onnodig vertragen of zelfs tegenwerken. De AWT noemt zeven oorzaken:

1. Een eenzijdige focus op beheersing van kosten en risico's;
2. Een sterke aversie tegen risico's die samenhangen met innovatie;
3. Een gebrek aan ruimte voor kleinschalige experimenten;
4. Complexiteit en fragmentatie van verantwoordelijkheden;
5. Concentratie op grensconflicten en loopgravenstrijd door verkokering;
6. Doorgeschoten cultuur van verantwoording, monitoring en registratie;
7. Een gebrekkige kenniscirculatie tussen beleid en uitvoering;

Om ondanks deze factoren toch innovatie en ondernemerschap in de publieke dienstverlening uit te lokken, stelt de AWT een tweetal benaderingen voor die in de juiste gevallen kunnen leiden tot een meer innovatieve overheid. Ten eerste de benadering van een coördinerende en *leidende overheid*, wanneer grote systeeminnovaties wenselijk zijn. De overheid dient dan sterk op te treden door coördinatieproblemen op te lossen en patstellingen en bestuurlijke monopolies te doorbereken.

Ten tweede de benadering van een *luisterende overheid*, wanneer innovatie zich binnen bepaalde kaders en spelregels afspeelt. Dit betreft de hoofdmoot van alle innovaties. De rijksoverheid dient haar rol daarbij zoveel mogelijk te beperken en enkel kaders te scheppen die tot innovatie verleiden. Zowel publieke organisaties als burgers moeten daarbij de ruimte krijgen om zichzelf te organiseren en te innoveren. Immers, daar is de inhoudelijke expertise aanwezig en vooral daar bestaat de wil innovaties te implementeren. Zelforganisatie staat centraal bij deze benadering.

De AWT geeft twee instrumenten die de benadering van *zelforganisatie* kunnen faciliteren. Ten eerste een arrangement gebaseerd op concurrentie («quasi-markt»), waarbij autonome publieke organisaties door middel van quasi-concurrentie worden aangezet tot meer innovatie en het leveren van kwalitatief hoogwaardige diensten. Waar een quasi markt niet mogelijk is, beveelt de AWT ten slotte aan te werken met benchmarks, zodat presentatiegegevens van de (semi-)publieke sector inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Ten tweede beschrijft de AWT een arrangement gebaseerd op vertrouwen met daarbij aanvullende mogelijkheden voor inspraak («voice») voor gebruikers en professionals.

Aanbevelingen adviesrapport

Op basis van haar bevindingen komt de AWT tot een viertal aanbevelingen:

1. Het creëren van betere condities voor innovatie van dienstverlening, waarbij publieke organisaties autonomie wordt gegeven binnen heldere kaders, met daarbij voldoende ruimte voor experimenten. Ook burgers dienen daarbij zoveel mogelijk betrokken te worden.
2. Het geven van prikkels tot innovatie, waarbij prikkels die innovatie belemmeren worden voorkomen en positieve prikkels worden versterkt. Innovatieve organisaties dienen daarbij meer steun te krijgen.
3. Het bieden van garanties om ongewenste uitkomsten te voorkomen, waarbij minimumeisen ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening worden geformuleerd. Ook dient regie over dienstverlening als geheel gevoerd te worden en dient ervaren verantwoordingsdruk gereduceerd te worden.
4. Het leervermogen van de publieke sector dient versterkt te worden, waarbij onder meer een betere kenniscirculatie er voor kan zorgen dat beter van elkaar geleerd kan worden.

Kabinetsreactie adviesrapport

Allereerst wenst het kabinet te benadrukken dat het de AWT erkentelijk is voor het adviesrapport en bijbehorende aanbevelingen. Het kabinet hecht veel belang aan kwalitatief hoogwaardige publieke dienstverlening, waarvoor het de innovatie van publieke dienstverlening als essentieel beschouwt. Het kabinet onderschrijft wat dat betreft de conclusies van het adviesrapport van de AWT ten aanzien van de noodzaak tot innovatie van publieke dienstverlening. In het onderstaande wordt in dat kader op een aantal punten bestaand beleid beschreven dat naar mening van het kabinet de aanbevelingen van de AWT onderstreept. Tevens wordt een nieuw initiatief voor het bevorderen van het doorstromen van kennis en innovaties gepresenteerd. Op een aantal aanbevelingen van de AWT wenst het kabinet echter geen gevolg te geven, of ziet zij geen prioriteiten. Dit wordt indien van toepassing, hieronder nader toegelicht.

De AWT richt haar advies bijvoorbeeld op alle organisaties die tot de overheid behoren en alle organisaties waarvoor zij systeemverantwoordelijk is. De AWT noemt deze organisaties de publieke organisaties. Het kabinet wijst evenwel op het bestaan van verscheidenheid in publieke en semi-publieke organisaties. Bij de interpretatie van de conclusies en aanbevelingen van de AWT houdt het kabinet rekening met de verscheidenheid in sectoren.

De noodzaak tot innovatie voor de publieke sector als geheel is door het kabinet al eerder onderschreven. Ten eerste schrijft het kabinet in haar beleidsprogramma «Samen Werken, Samen Leven» dat het, het innovatieve vermogen van de Nederlandse economie wil versterken en daarnaast ook de dienstverlening van de overheid wil verbeteren.¹ Daarbij onderkent het kabinet dat voor het behalen van deze doelstellingen goede bestuurlijke verhoudingen noodzakelijk zijn. Daartoe wenst zij voor mede-overheden meer beleidsvrijheid te realiseren. Het kabinet onderschrijft daarmee de lijn van de AWT welke is gericht op het bevorderen en benutten van het zelforganiserende vermogen van de publieke sector. Voor innovatie van dienstverlening in de publieke sector is daarom een overkoepelend beleid opgesteld door het kabinet. Dit beleid zal in het navolgende worden toegelicht. Vervolgens zullen ook de sectorspecifieke beleidslijnen aan de orde komen, alvorens nader zal worden ingegaan om de individuele aanbevelingen van de AWT.

Ten tweede geeft het kabinet in de nota «Vernieuwing Rijksdienst» aan dat zij het functioneren van de overheid wil verbeteren. Met de nota beschrijft het kabinet een overheid die snel, adequaat en ontkokerd reageert op nieuwe maatschappelijke uitdagingen, maar daarnaast minder regels en administratieve lasten produceert, uitvoerbaar beleid maakt en beleid afschaft dat niet langer meer naar behoren werkt.

Ten derde beschrijft het kabinet in haar langetermijnstrategie «Nederland Ondernemend Innovatieland» (NOI) een strategie waarmee het op de lange termijn nastreeft tegelijkertijd economische kansen te grijpen en innovaties in te zetten voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.² Expliciet vermeldt het kabinet in de langetermijnstrategie ook de ambitie om in 2030 in samenhang met de agenda voor innovatief ondernemerschap een innovatieve overheid te hebben gerealiseerd.

Ten aanzien van de bevordering van innovatie in de publieke sector merkt het kabinet op dat het in feite twee aspecten van innovatie onderscheidt. Beide van deze aspecten komen terug in de langetermijnstrategie NOI. Ten eerste kan het gaan om het stimuleren van kennis en innovatie voor het realiseren van maatschappelijke doelen en oplossen van maatschap-

¹ Samen Werken Samen Leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV, 2007–2011 (Kamerstukken II 2006/07 31 070, nr. 1, hoofdstuk 2, hoofdstuk 4, respectievelijk hoofdstuk 5).

² Langetermijnstrategie Nederland Ondernemend Innovatieland (Kamerstukken II 2007/08 27 406, nr. 120).

pelijke problemen. Innovatieve dienstverlening is hiervan een aspect. Dit aspect van innovatie is door het kabinet met name uitgewerkt in de verschillende Maatschappelijke Innovatieagenda's (zie kader 1). Ten tweede kan het gaan om het stimuleren van innovatie voor het verbeteren van het proces van publieke dienstverlening. Het kabinet merkt op dat het met name deze vorm van innovatie is, waar het advies van de AWT betrekking op heeft. Met name komt deze laatste vorm innovatie ter sprake in deze reactie. Omdat beide vormen van innovatie niet altijd even eenvoudig uit elkaar zijn te houden, komt innovatie ten behoeve van maatschappelijke doelen hieronder evenwel ook op onderdelen ter sprake.

Kader 1: Maatschappelijke Innovatie Agenda's

Maatschappelijke Innovatieagenda's

Het kabinet heeft ten aanzien van een innovatief Nederland in 2030 verschillende ambities geformuleerd. De ambities van het kabinet worden uitgewerkt in de langetermijnstrategie en zijn gericht op innovatie in verschillende maatschappelijke sectoren, zoals onderwijs, zorg, water, energie en veiligheid. Het kabinet heeft onlangs, als onderdeel van het kabinetsproject Nederland Ondernemend Innovatieland, een viertal maatschappelijke innovatieagenda's (MIAs) opgesteld op de gebieden zorg, water, energie en veiligheid. Het beleid van het kabinet op het gebied van de Maatschappelijke Innovatie Agenda's sluit deels aan bij het pleidooi van de AWT.

Belangrijk uitgangspunt bij de MIAs is dat economische kansen en maatschappelijke doelen worden gecombineerd. Kern van de maatschappelijke innovatieagenda's is het inzetten van kennis, innovatie en ondernemerschap voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. In een aantal van deze agenda's is aandacht voor het stimuleren van de innovativiteit van de (semi-)publieke sector. Maar de agenda's zijn breder dan dat. Bij het ontwikkelen en inzetten van innovaties zijn bedrijfsleven en kennisinstellingen nadrukkelijk betrokken.

De verschillende agenda's laten een aantal «transsectorale lessen» zien; belemmeringen of obstakels die innovatie in deze sectoren in de weg staan: gebrek aan ondernemerschap, belemmerende wet- en regelgeving, gebrek aan experimenteer ruimte, de balans tussen risico nemen enerzijds en zorgen voor betrouwbaarheid en kwaliteit anderzijds etc. Dit raakt aan de aanbevelingen die de AWT doet over ruimte om te experimenteren en een ondernemende overheid die zich niet alleen richt op het vermijden van risico's. De recent gepubliceerde maatschappelijke innovatieagenda's spelen al deels in op deze verschillende lessen.

In de langetermijnstrategie Nederland Open Innovatieland heeft het kabinet aangegeven dat overheidsdienstverlening als geheel merkbaar verbeterd moet worden met daarbij een actieve rol voor burgers en bedrijven.¹ Voorts heeft de staatssecretaris van BZK namens het kabinet aan uw Kamer een Visie op betere dienstverlening door de overheid aangeboden.² In deze Visie erkent het kabinet dat wanneer publieke dienstverlening niet innoveert, deze dienstverlening niet mee kan komen met nieuwe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. De kwaliteit van overheidsdienstverlening zal dan achterblijven in vergelijking met dienstverlening door private partijen. De kwaliteitseisen die burgers aan overheidsdienstverlening stellen, zullen echter wel meegroeien met de ontwikkelingen in de marktsector, waardoor per saldo de tevredenheid met overheidsdienstverlening zal dalen. Dit uitgangspunt voor innovatie in de publieke sector is tevens terug te vinden in het AWT advies.

Speerpunt en deelverantwoordelijkheid van het kabinet is het verbeteren van de toepassing van kennis en innovatie. Op dit moment vinden binnen de publieke sector op verscheidene plaatsen succesvolle innovaties plaats. Echter, het ontbreekt vaak aan een goede doorstroming en implementatie van deze successen. Lokale innovaties zouden een veel grotere

¹ Langetermijnstrategie Nederland Ondernemend Innovatieland (Kamerstukken II 2007/08 27 406, nr. 120, p. 24).

² Visie Betere Dienstverlening Overheid (Kamerstukken II 2007/08 29 362, nr. 137).

reikwijdte moeten krijgen dan dat nu vaak het geval is: de opschaling van bestaande innovaties moet worden verbeterd. Ook in de publieke sector moet men immers slim gebruik maken van bestaande en succesvolle innovaties. Daarvoor is een pragmatische aanpak noodzakelijk, waarbij niet steeds het wiel opnieuw wordt uitgevonden, maar gebruik wordt gemaakt van al bestaande concepten, energie en denkracht. Het opschalen van bestaande innovaties staat daarbij centraal.

Deze opschaling van innovaties van publieke dienstverlening zal dit najaar door de staatsecretaris van BZK vorm worden gegeven aan de hand van drie specifieke uitdagingen zoals deze voor de publieke sector zijn benoemd in de langetermijnstrategie NOI (zie kader 2).¹ Aandacht voor specifiek deze uitdagingen is noodzakelijk om een omslagpunt te kunnen bereiken richting een innovatieve overheid.

De uitdaging voor dit innovatiebeleid is om de al bestaande kennis en innovaties in de publieke sector, zoals deze onder andere al eerder zijn ontwikkeld en gefinancierd door de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur (Commissie InAxis), optimaal te benutten. Juist die innovaties die er echt toe doen zullen moeten worden geselecteerd voor opschaling om zo het landelijke gebruik ervan te kunnen gaan realiseren. Om met deze aanpak niet te verzanden in een overvloed van initiatieven zal een top 10 worden samengesteld van innovaties die opgeschaald gaan worden. De top 10 zal in overleg met verschillende partijen tot stand worden gebracht, waaronder de wereld van het bestuur, het beleid, de uitvoeringspraktijk, alsmede ondernemers en burgers. Voor de selectie van innovaties zullen aparte criteria worden gehanteerd (zie kader 3). Uiteraard moeten de innovaties uit de top 10 risico's op fraude of oneigenlijk gebruik van de geïnnoveerde dienst niet vergroten. De innovaties zullen in het najaar van 2008 worden geselecteerd, waarna in 2009 actie zal worden ondernomen om deze zo breed mogelijk te verspreiden binnen de (semi-)publieke sector.

Kader 2: Uitdagingen voor een overheid 2.0

Uitdagingen voor een innovatieve publieke sector

- 1. Een vernieuwende en gezamenlijke ICT infrastructuur, waarmee binnen de publieke sector werkprocessen verbeterd, aangepast en opnieuw ingericht kunnen worden met behulp van instrumenten zoals deze al vorm hebben gekregen in de bouwstenen van de elektronische overheid. Door procesinnovaties ontstaat immers een meer slagvaardige overheid waarin uitvoering en beleid nauw met elkaar samenwerken aan het verbeteren van kennisuitwisseling en dienstverlening voor burgers en bedrijven.*
- 2. Een werkwijze door de ketens heen, waarmee binnen de publieke sector geïntegreerde dienstverlening kan worden aangeboden. Klantgerichtheid, een één-loket-gedachte (o.a. mijnoverheid.nl, het Digitaal Klantdossier en Overheid heeft Antwoord©), een transparante overheid en het terugdringen van administratieve lasten zijn slechts mogelijk wanneer van een verkokerde bedrijfsvoering wordt afgestapt en gezamenlijk wordt gewerkt binnen ketens en netwerken.*
- 3. Een externe oriëntatie op burger en bedrijf, waarbij ten aanzien van de publieke dienstverlening de vraag vanuit burgers en bedrijven centraal wordt gesteld. Participerende burgers en bedrijven krijgen daarbij tevens aanvullende mogelijkheden, zoals in het kader van initiatieven op het terrein van eParticipatie, waar wordt gewerkt aan dienstverlening waar burgers zelf bijdragen aan een betere leefomgeving*

¹ Langetermijnstrategie Nederland Ondernemend Innovatieland en maatschappelijke innovatieagenda's voor Veiligheid, Gezondheid en Water (Kamerstukken II 2007/08 27 406, nr. 120).

Selectiecriteria voor succesvolle innovaties in de publieke sector

- a) De innovaties moeten een aantoonbare verbetering van overheidsdienstverlening aan burger en bedrijven en opleveren.
- b) De innovaties moeten een groot bereik hebben en met beperkte middelen en menskracht kunnen worden ingevoerd;
- c) De innovaties moeten passen binnen de drie uitdagingen van de langetermijnstrategie Nederland Ondernemend Innovatieland (zie kader 2).

Daarnaast werkt het kabinet tevens in afzonderlijke sectoren met specifiek beleid aan een innovatieve dienstverlening, alsmede de aanpak van maatschappelijke problemen met behulp van innovatie. Zo wordt in het onderwijs gewerkt aan innovatieve manieren van organiseren en lesgeven om maatschappelijke uitdagingen aan te pakken, zoals een naderend kwalitatief en kwantitatief lerarentekort, het ontwikkelen van toptalent, een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en het inzetten van scholing voor ondersteuning van de kenniseconomie.

Het kabinet werkt in twee lijnen aan het ondersteunen van de sector onderwijs bij het vinden van innovatieve oplossingen. Uit de FES-envelop voor grootschalige onderzoeksfaciliteiten en lerarentekorten is het kabinet voornemens ten eerste een bedrag van maximaal € 90 miljoen te besteden aan het oplossen van de toekomstige lerarentekorten. Ingediende voorstellen zullen worden beoordeeld door het CPB, alvorens het kabinet in maart 2009 (mede) op basis van dit advies een besluit zal nemen over het al of niet honoreren van deze voorstellen. Ten tweede werkt het kabinet binnen de Maatschappelijke Innovatieagenda Onderwijs (zie kader 1) aan analyse van de sector onderwijs, gericht op het in kaart brengen waarom scholen over het algemeen niet maximaal gebruik maken van de kansen om innovaties te benutten voor aanpak van de boven beschreven maatschappelijke problemen. Deze analyse is vooral gericht op het in kaart brengen van juiste prikkels en condities voor innovatie in het onderwijssysteem.

De bewindspersonen van VWS hebben op 7 februari 2008 een brief aan uw Kamer verstuurd over de versterking van innovatie in zowel de sector preventie als zorg.¹ Als speerpunten voor het initiëren van een innovatieve zorgsector geven zij in deze brief aan zich met behulp van innovatie vooral te zullen richten op drie speerpunten, namelijk het ondervangen van een veranderende zorgvraag, het voorkomen van een tekort op de arbeidsmarkt, alsmede het optimaliseren van het gebruik van technologie en ICT in de zorgsector. Om het belang van innovatie in de sector zorg te agenderen en innovatiekracht daar te vergroten heeft het kabinet het zogenaamde Zorg Innovatie Platform opgericht, naar analogie van het Innovatieplatform van de Minister-president.

Kabinetsreactie op de aanbevelingen uit het adviesrapport

Het kabinet benadrukt dat de AWT de meest cruciale aandachtspunten voor innovatie in haar rapport aangeeft. De hierboven beschreven beleidsoverwegingen uit de verschillende maatschappelijke sectoren, gericht op de innovatie van publieke dienstverlening, hebben verscheidene raakvlakken met de aanbevelingen zoals deze door de AWT zijn opgesteld in haar adviesrapport. Daarnaast onderneemt het kabinet ook op verschillende andere terreinen activiteiten welke in het verlengde liggen van de aanbevelingen van de AWT. Deze activiteiten worden hieronder, in samenhang met de aanbeveling, nader toegelicht.

¹ Brief over innovatie in de gezondheidszorg (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 116).

1. *Conditie voor innovatie*

De AWT beveelt in haar adviesrapport aan de omstandigheden in de publieke sector zo vorm te geven, dat deze in een aanvullende mate verleiden tot innovatie. Om innovatie van publieke dienstverlening te bevorderen werkt de AWT twee verschillende benaderingen uit in haar rapport; enerzijds een *leidende overheid* die van bovenaf stuurt op inhoud, doelen en ambities en anderzijds een *luisterende overheid* die ruimte laat voor zelforganisatie en stuurt op het proces. Beide benaderingen zijn volgens de AWT elkaar uitsluitende benaderingen, die elk in een specifieke situatie het beste tot hun recht komen. Het kabinet voorziet dat het onderscheid dat de AWT maakt tussen de twee benaderingen in de praktijk echter niet zo eenvoudig toepasbaar is. Een luisterende overheid zal zich volgens het kabinet namelijk uiteindelijk ook in een bepaalde mate moeten richten op doelstellingen, omdat het sturen op het proces in de praktijk op zijn minst zo inhoudelijk is als sturen op doelen.

Als uitwerking van deze aanbeveling beveelt de AWT aan de competitie tussen publieke dienstverleners te bevorderen via ofwel een (quasi) marktwerking in de publieke sector, ofwel het verschaffen van nader inzicht in prestaties van afzonderlijke organisaties. Wat betreft het voeren van marktwerkingbeleid in de (semi-)publieke sector, wijst het kabinet op de conclusies en lessen uit het «Onderzoek Marktwerkingsbeleid». In de onderzochte sectoren waar marktwerking is ingezet is veelal sprake geweest van innovatie, differentiatie en toegenomen keuzebreedte. Marktwerkingsbeleid (waaronder kan worden verstaan liberalisering, deregulering, het versterken van de positie van de vraagzijde op de markt en /of het verschaffen van financiële autonomie aan de vrager op de markt) kan leiden tot meer dynamiek en ruimte voor innovatie en verbeteringen in een sector. Marktwerking kan als beleidsinstrument worden ingezet als werkelijk uitzicht bestaat op een effectief samenspel van aanbod en vraag, en mits minimaal aanvaardbare niveaus voor kwaliteit en toegankelijkheid kunnen worden gegarandeerd.¹ Marktwerkingsbeleid is echter bovenal maatwerk waarbij naar mening van het kabinet voor elke sector apart de analyse dient te worden gemaakt op basis van de karakteristieken van die sector. Het blijkt dat marktwerking op bepaalde terreinen extra waarborgen verdient om kwaliteit van publieke diensten te kunnen waarborgen. Zo hebben de bewindspersonen van VWS in hun innovatiebrief van 7 februari jl. geschreven, dat ze met doorbraakprogramma's en experimenteren binnen het ZorgInnovatiePlatform het voornaamste markt- en systeemfalen zullen achterhalen, agenderen en aanpakken. Naast het wegnemen van belemmeringen zullen ook de prikkels beter neergezet worden in en tussen de verschillende systemen van de zorg. Hiermee kunnen innovaties makkelijker van de grond komen, worden toegepast en opgeschaald waardoor de kwaliteit en publieke dienstverlening in de zorgsector een impuls krijgen.

Ook besteedt het kabinet veel aandacht aan de rol die de overheid kan hebben bij het uitlokken van innovaties, door zelf als vragende partij op te treden. Een voorbeeld hiervan is het programma duurzaam inkopen waarin de rijksoverheid zich verplicht om in 2010 volledig, voor honderd procent, duurzaam in te kopen. Dat vergt een professionele invulling van de rol van de overheid als aanbesteder (ofwel, als Launching Customer).² De AWT heeft expliciet aangegeven hier in zijn advies niet op in te gaan. Het kabinet is wel van mening dat de overheid als innovatiebevorderend aanbesteder een belangrijke aanpak is om de overheid innovatiever en innovatiegericht te maken. Dit is tevens beschreven in de kabinetsreactie op het WRR rapport «Innovatie Vernieuwd, Opening in Viervoud» dat recentelijk aan uw Kamer is aangeboden.³

¹ Onderzoek Marktwerkingbeleid (Kamerstukken II 2007/08 24 036, nr. 343).

² Zie ook het programma «Small Business Innovation Research Programma (SBIR)», op <www.senternovem.nl>.

³ WRR, «Innovatie Vernieuwd, Opening in Viervoud» (Kamerstukken II 2008/09, 27 406, nr. 121).

Wat betreft de aanbevelingen van de AWT over het verschaffen van inzicht in de prestaties van publieke dienstverleners worden daarnaast wel grotendeels onderschreven door huidig beleid van het kabinet, onder andere op het terrein van benchmarking. Het kabinet heeft met haar beleid voor ogen dat het inzichtelijk maken van prestatiegegevens op een aantal specifieke terreinen binnen de publieke sector aan kan zetten tot innovatie en verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Op dit moment worden op een aantal vlakken prestatiegegevens van overheden inzichtelijk gemaakt, onder meer via benchmarks. Zo wordt in het kader van het aanbod van elektronische publieke diensten een jaarlijkse benchmark opgesteld door het ministerie van BZK. Deze benchmark, de «Overheid.nl Monitor», wordt al enkele jaren uitgevoerd en beoordeelt medeoverheden op basis van hun aanbod van elektronische publieke dienstverlening.¹ Ten tweede is in het kader van het streven van het kabinet naar kwalitatief hoogwaardige dienstverlening («ten minste het rapportcijfer 7») al begin 2008 een meting uitgevoerd naar de door burgers gepercipieerde kwaliteit van overheidsdienstverlening.² Hoewel formeel niet te beschouwen als benchmark, geeft deze meting wel inzicht in het presteren van verschillende ketens en sectoren van publieke organisaties.³ Een derde voorbeeld is gelegen in de sector onderwijs, waar al sinds enkele jaren via het dagblad Trouw, maar tegenwoordig ook via de website van de Onderwijsinspectie, gegevens over de prestaties van scholen openbaar worden gemaakt.⁴

Daarnaast beveelt de AWT aan in het verlengde van het gedachtegoed van «open innovatie» ruimte voor experimenten te creëren, alsmede mogelijkheden waarmee burgers bij de innovatie van publieke dienstverlening betrokken kunnen worden. De aanbeveling van de AWT gericht op open innovatie wordt door het kabinet onderschreven. Bij de innovatie en verbetering van de publieke dienstverlening staat het kabinet onder meer een open systeembenadering voor welke past bij de «weet wat er leeft» benadering van het kabinet. Het kabinet vindt ook dat het goed is om burgers en bedrijven te betrekken bij het verbeteren en laten innoveren van de publieke sector.

Het kabinet plaatst bij de aanbeveling van de AWT wel de kanttekening dat het voor het in voldoende mate laten functioneren van een sector of markt niet noodzakelijk is dat elke betrokkene ook daadwerkelijk actief deelneemt. Ook keuzes en voorkeuren van een klein deel van de betrokkenen (professionals, burgers dan wel bedrijven) kunnen de betreffende sector of markt al voldoende disciplineren en sturen, waar de andere spelers vervolgens ook van kunnen profiteren. Voor de groep die niet wil of kan kiezen, vindt het kabinet het echter wel van belang om te garanderen dat het aanbod van diensten overal aan een bepaalde basiskwaliteit voldoet.

De genoemde open systeembenadering van het kabinet komt tevens naar voren in de al eerder genoemde opschaling van een top 10 van succesvolle innovaties, zoals deze bijvoorbeeld al eerder zijn gefinancierd door de Commissie Innovatie in het Openbaar Bestuur (InAxis). In de eerste plaats wordt met de opschaling van innovaties van overheden en andere publieke organisaties namelijk erkend dat innovaties vooral ontstaan in verschillende lagen van de overheid. De rijksoverheid toont daarmee aan niet de wijsheid in pacht te hebben wat betreft het ontwikkelen en implementeren van innovaties in de publieke sector. Immers vindt de selectie plaats in overleg met bestuurders, burgers, beleidsmakers en ondernemers. De open systeembenadering wordt daarnaast nog eens benadrukt door bij de selectie van de top 10 een externe oriëntatie op burgers en bedrijven te hanteren als criterium (zie kader 2).

¹ Benchmarkrapport Overheid.nl Monitor 2007, <www.ictu.nl>.

² Samen Werken Samen Leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV, 2007–2011 (Kamerstukken II 2006/07 31 070, p. 79).

³ Voortgangsrapportage over het terugdringen van de regeldruk (Kamerstukken II 2007/08, 29 362, nr. 136, p. 4).

⁴ Website Onderwijsinspectie, <www.onderwijsinspectie.nl>

Tevens uit de open systeembenadering van het kabinet zich expliciet in een aantal initiatieven van het kabinet op het terrein van burgerparticipatie en meer specifiek elektronische burgerparticipatie (e-participatie). Het afgelopen jaar heeft het kabinet diverse activiteiten ontplooid waarbij (mede-) overheden en burgers worden gestimuleerd om elkaar te betrekken bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, steeds met behulp van de slimme en innovatieve inzet van ICT. Nadrukkelijk is het in het kader van e-participatie de doelstelling van het kabinet om de kennis en innovatieve energie van burgers en maatschappelijke organisaties zoveel mogelijk te benutten.

Zo is in 2008 in de gemeenten Almere en Groningen met steun van het ministerie van BZK geëxperimenteerd met initiatieven op het terrein e-participatie. Ook in de rest van 2008 en in 2009 zal via de regeling van Digitale Pioniers van het ministerie van OCW financiële middelen worden aangeboden aan initiatieven van burgers, overheden en het maatschappelijke middenveld om te experimenteren met vormen van e-participatie. Daarnaast steunt het kabinet ook culturele instellingen in een digitale dienstverlening en de mogelijkheden voor interactie met burgers. Het kabinet scheidt daarmee, in lijn met deze aanbeveling van de AWT, ruimte voor experimenten waarbij volgens het gedachtegoed van «open innovatie» diverse partijen betrokken kunnen worden.

2. Het geven van prikkels

Ten tweede beveelt de AWT in haar advies aan negatieve prikkels ten aanzien van innovatie in de publieke sector weg te nemen en positieve prikkels juist te versterken. Als voornaamste uitwerking van deze aanbeveling stelt de AWT hier voor om aanvullende steun, rugdekking en beloning te realiseren om innovatie door professionals binnen de publieke sector te stimuleren.

Het kabinet ziet gebrek aan ruimte voor professionals en organisaties om te experimenteren in lijn met het rapport van de AWT als een belangrijke belemmering voor innovatie. De recent gepubliceerde Maatschappelijke Innovatieagenda's (zie kader 1) spelen deels in op het bieden van aanvullende ruimte in sectoren om te experimenteren, het gebrek aan ondernemerschap en belemmerende wet- en regelgeving. Ook de aanpak van de lastenreductie voor professionals door het kabinet, waarover recentelijk aan uw Kamer is gerapporteerd, kan in dit kader niet onvermeld blijven.¹

Verschillende departementen kennen in hun begroting specifiek budget toe aan pilots en beleidsexperimenten, bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs en e-participatie. In de sector onderwijs worden met het concept Onderwijs Pioniers leraren in staat gesteld om met vrij te besteden financiële en intellectuele ondersteuning een creatief en innovatief idee te realiseren. Daarnaast worden eind 2008 door het kabinet een tweetal «e-participatie awards» voor de beste initiatieven en experimenten op het terrein van e-participatie uitgereikt. Het kabinet is van mening dat met deze experimenten en het uitreiken van prijzen, naast een publicitair hoogtepunt, tevens een stimulans wordt afgegeven voor het experimenteren met innovaties in de publieke sector.

Daarnaast is het kabinet van mening dat het met haar beleid voor de opschaling van de top 10 van innovaties van dienstverlening de aanbeveling van de AWT over het belonen van innovatieve organisaties onderschrijft. Immers draagt het kabinet met het opstellen van een top 10 van succesvolle innovaties het belang uit van innovatie binnen de publieke sector in het algemeen. Meer specifiek geeft het kabinet ook aandacht aan

¹ Voortgangsrapportage over het terugdringen van de regeldruk (Kamerstukken II 2007/08, 29 362, nr. 136, p. 8). Zie verder: pagina 11 van deze reactie.

het succes dat is behaald door een betreffende organisatie, waar de succesvolle innovatie oorspronkelijk is ontwikkeld. Innovatieve organisaties en professionals ontvangen met deze werkwijze steun voor hun innovatieve werkwijze. Deze werkwijze wordt door het kabinet ook gehanteerd bij het programma ICT en Maatschappelijke Sectoren waarin het stimuleren van innovaties, alsmede de opschaling van succesvolle experimenten centraal staat.

Ten slotte merkt het kabinet op dat zij in de sector onderwijs ten aanzien van het verschaffen van aanvullende prikkels ten behoeve van innovatie zoveel mogelijk een terughoudende rol aanneemt. Dit conform het advies van de Commissie Dijsselbloem, alsmede het recent verschenen rapport «Innovatie Vernieuwd, Opening in Viervoud» van de WRR dat recentelijk aan uw Kamer is aangeboden.¹ Het kabinet geeft scholen zoveel mogelijk zelf de keuze waarin zij investeren. Het kabinet werkt er vervolgens actief aan om eventuele belemmeringen in de vrije besteding door scholen weg te werken.

3. Garanties bieden

Ten derde beveelt de AWT in haar adviesrapport aan om als overheid garant te staan voor kwalitatief goede dienstverlening als geheel. Dat wil volgens de AWT zeggen dat de overheid zorg dient te dragen voor dienstverlening van de publieke sector als geheel en dat verkokering in afzonderlijke organisaties dient te voorkomen.

Deze aanbevelingen van de AWT worden door het kabinet onderschreven. Zo is het in juni 2008 aangeboden Actieprogramma Dienstverlening en e-overheid aangegeven welke prioriteiten het kabinet ziet bij de verbetering van de dienstverlening door de overheid.² In de zesde voortgangsrapportage over de «elektronische overheid» die onlangs separaat aan de Tweede Kamer is toegezonden, staat daarnaast welke acties daartoe al in gang zijn gezet.³ Naar verwachting zal in het najaar van 2008 op basis van dit actieprogramma een nieuw dienstverleningsakkoord worden gesloten tussen rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, waarmee de regie op (e-)overheidsdienstverlening wordt versterkt. Daarnaast onderneemt het kabinet met het programma Informatie op Orde het initiatief om overheidsinformatie duurzaam, vindbaar en toegankelijk te houden. Voor een goede dienstverlening is immers ook een goede informatiehuishouding van belang, waar het kabinet de publieke sector sinds 2006 middels dit programma op een innovatieve manier toe uitdaagt. Aangezien het kabinet door het voeren van meer regie op (e-)overheidsdienstverlening en een goede informatiehuishouding meer garanties kan bieden ten aanzien van de dienstverlening door de overheid, wordt de aanbeveling van de AWT ten aanzien van regie hiermee onderschreven.

Daarnaast komt nog één van de drie uitdagingen voor de overheid van de langetermijnstrategie NOI en het innovatiebeleid van de het kabinet terug in deze aanbeveling van de AWT, namelijk de werkwijze door de ketens heen (zie kader 2).⁴ Het belang van innovaties binnen ketens wordt in overeenstemming met de aanbeveling van de AWT onderkend, en wordt tevens meegenomen als criterium bij de selectie voor de opschaling van succesvolle innovaties.

Voor een deel wordt de ketenbenadering overigens al in de praktijk gebracht door het kabinet. De regie uit het Actieprogramma Dienstverlening en e-Overheid zal zich bijvoorbeeld richten op onder andere het gebruik van voorzieningen voor publieke dienstverlening als Mijnoverheid.nl, Overheid heeft Antwoord © en het Digitaal Klant Dossier, waarmee

¹ WRR-rapport, «Innovatie Vernieuwd, Opening in Viervoud» (Kamerstukken II 2008/09, 27 406, nr. 121).

² Actieprogramma Dienstverlening en e-overheid (Kamerstukken II 2007/08, 29 362, nr. 136).

³ Voortgangsrapportage elektronische overheid (Kamerstukken II 2007/08, 29 362, nr. 120).

⁴ Langetermijnstrategie Nederland Ondernemend Innovatieland (Kamerstuk II 2007–2008, 27 406, nr. 120).

de overheid in zijn dienstverlening vanuit het perspectief van burgers als één geheel optreedt. Met name in grote omvattende ketens, zoals de keten Werk en Inkomen heeft deze aanpak een prioriteit van het kabinet.

Tevens beveelt de AWT aan verantwoordingsdruk te verminderen, zodat afzonderlijke organisaties en professionals binnen heldere kaders aanvullende ruimte verkrijgen. Deze ruimte kan vervolgens worden aangewend om te innoveren in plaats van om te blijven verantwoorden. Het kabinet heeft zich in haar beleidsprogramma Samen Leven Samen Werken al het doel gesteld registratieverplichtingen van professionals in de (semi-)publieke sector terug te dringen, zoals voor leraren en agenten¹ In de sector onderwijs wordt wat dat betreft door het kabinet gewerkt aan een reductie van verantwoordingslasten door scholen en leraren. Toezichthouders gaan hun capaciteit meer op maat inzetten, zodat scholen die het goed doen een vermindering van toezichtlasten kunnen verwachten. Het uitgangspunt is verdiend vertrouwen. Niet alleen verwacht het kabinet dat deze aanpak tot een beter gemotiveerd en beter presterend overheids-personeel zal leiden, maar daarnaast tevens tot betere en meer innovatieve dienstverlening. Immers, zoals de AWT aangeeft, houden professionals meer ruimte en tijd over om te innoveren, in plaats van te blijven verantwoorden.

Recentelijk heeft het kabinet in het kader van de voortgang van deze lastenreductie voor professionals gerapporteerd aan de Tweede Kamer.² Bij deze rapportage is aan de Kamer een plan van aanpak voorgelegd waarin is voorzien in een tweetal lastenmetingen (2008 en 2011), alsmede de aanpak van lastenreductie voor professionals in de sectoren onderwijs, zorg, veiligheid en sociale zekerheid. Het kabinet zal halfjaarlijks aan de kamer blijven rapporteren over de voortgang van deze activiteiten.

De AWT stelt in haar advies dat een bedrijfsmatige benadering van standaardiseren van werkprocessen en een focus op het meten van indicatoren, ten koste zou gaan van de invloed van de professional. Het gaat er echter vooral om te komen tot een verschuiving van indicatoren op input en proces naar indicatoren en afrekenen op output. Voor een goede dienstverlening en voor horizontale toetsing («peer review») is namelijk wel transparante informatie nodig en dat vereist rapportages over en meten van prestaties. Bij een systeem van medezeggenschap en keuze voor de professional ziet het kabinet daarom eerder een *verschuiving* van de invloed van de professional.

Ten slotte wenst het kabinet aan te geven dat zij vanuit de in het coalitieakkoord aangekondigde stroomlijning en rijksbrede lastenverlichting werkt aan een stroomlijning van haar regels en subsidies. Het ministerie van EZ is bijvoorbeeld voortvarend bezig met de omnibus regeling, een set van uniforme en lastenarme regels voor subsidieverstrekking. Het bij deze regeling doorvoeren van «high trust» heeft een lastenreductie aan zowel de kant van de overheid als het bedrijfsleven als doel, waarmee tevens de door de AWT genoemde verantwoordingsdruk zal worden ondervangen. Het is de bedoeling van het kabinet deze aanpak verder rijksbreed in te voeren.

4. *Leervermogen versterken*

Ten vierde beveelt de AWT aan het leervermogen binnen de publieke sector te verbeteren, aangezien leerprocessen en kennisuitwisseling vaak niet voldoende in (semi-)publieke organisaties verankerd blijken te zijn. Als concrete uitwerking van deze aanbeveling stelt de AWT voor om meer aandacht te besteden aan kennisverspreiding, bijvoorbeeld via stelselwijzigingen dan wel via speciale netwerk- en platformorganisaties.

¹ Samen Werken Samen Leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV, 2007–2011 (Kamerstukken II 2006/07, 31 070, p. 74).

² Voortgangsrapportage over het terugdringen van de regeldruk (Kamerstukken II 2007/08, 29 362, nr. 136, p. 8).

Het versterken van het leervermogen van de overheid is een speerpunt van het kabinet. De staatssecretaris van BZK werkt namens het kabinet aan een beter leervermogen van de publieke sector ten aanzien van innovaties middels het hierboven beschreven beleid rondom de opschaling van een top 10 van succesvolle publieke innovaties. Het kabinet erkent namelijk dat innovaties wel plaatsvinden binnen de publieke sector, maar dat het vaak schort aan een goede doorstroming en implementatie van deze innovaties binnen andere publieke organisaties. Innovaties verspreiden zich wat dat betreft onvoldoende. Door nu via de eerder aangehaalde top 10 te werken aan de opschaling van een beperkt aantal succesvolle en kansrijke innovaties, wordt het leervermogen van de publieke sector ten aanzien van innovaties versterkt. In de eerste plaats het leervermogen van specifieke organisaties waar innovaties uit de top 10 kunnen worden toegepast. Daarnaast wordt echter tevens de kennisverspreiding en het leervermogen de publieke sector als geheel versterkt, aangezien meer inzicht wordt verschaft in de randvoorwaarden die bijdragen aan een optimale situatie voor het verspreiden en implementeren van innovaties in de publieke sector.

Daarnaast werkt het kabinet op andere vlakken aan een betere kennisverspreiding en doorstroming van innovaties in de publieke sector. Op basis van hierboven al besproken Actieprogramma Dienstverlening en e-overheid van het kabinet zullen bijvoorbeeld door rijk, gemeenten, provincies en waterschappen gezamenlijk afspraken worden gemaakt over voorbeeldprojecten van innovatieve elektronische overheidsdienstverlening zoals het Digitaal Klantdossier in de sector werk en inkomen, de persoonlijke internetpagina mijnoverheid.nl, alsmede het programma Overheid heeft Antwoord[®]. Ook zal worden gestimuleerd dat innovaties in elektronische overheidsdienstverlening van zogenaamde «voorbeeldgemeenten» worden nagevolgd door andere gemeenten.¹

Ook de in de sector zorg werkt het kabinet aan het opschalen van innovaties in bepaalde prioritaire gebieden van deze sector. In de reeds eerder aangehaalde brief van 7 februari 2008 aan uw Kamer beschrijft het kabinet een ZorgInnovatiePlatform in het leven te hebben geroepen.² Naast dat het instellen van dit ZorgInnovatiePlatform zal bijdragen aan een betere toepassing en opschaling van innovaties in de sector zorg, is het instellen van deze specifieke platformorganisatie in lijn met de aanbeveling van de AWT voor meer sectorgerichte netwerk- en platformorganisaties met betrekking tot innovatie. Het kabinet ziet in dit kader voor dit ZorgInnovatiePlatform vooral een rol weggelegd wat betreft het agenderen van bepaalde thema's, alsmede het verzamelen van kritische massa in R&D en het oplossen van systeemvraagstukken.

Ook onderzoekt het kabinet op dit moment vanuit de projectgroep «Overheid als Launching Customer», als onderdeel van Nederland Ondernemend Innovatieland, wat de mogelijkheden zijn om een specifiek expertisenetwerk op te richten met betrekking tot dit terrein. In dit netwerk kunnen ervaringen met innovatiebevorderend inkopen worden gebundeld en beschikbaar gesteld aan overheden die hiermee nog weinig ervaring hebben. De ervaringen die het kabinet inmiddels met innovatiebevorderend inkopen heeft opgedaan bevestigen de analyse uit het AWT rapport.

Conclusie

Afsluitend bedankt het kabinet de AWT voor haar advies. Innovatie ten behoeve van een betere kwaliteit van publieke dienstverlening is een speerpunt van het kabinet, zoals blijkt uit de diverse initiatieven die zij op dit moment onderneemt. De AWT merkt echter terecht op dat er nog veel

¹ Actieprogramma Dienstverlening en e-overheid (Kamerstukken II 2007/08, 29 362, nr. 136).

² Brief over innovatie in de gezondheidszorg (Kamerstukken 2007/08, 31 200, nr. 116).

te verbeteren valt. Met de hierboven beschreven bestaande en nieuwe activiteiten in het kader van innovatie, zal het kabinet de komende tijd een groot deel van de aanbevelingen van de AWT uitwerken. Het kabinet onderkent daarbij dat juist een «luisterende overheid» veel bij kan dragen aan een innovatieve dienstverlening, waarbij voorop staat dat publieke organisaties, burgers en professionals ruimte nodig hebben om te kunnen innoveren. Het kabinet zal wat dat betreft samen met burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld aan innovatieve overheid werken die goed uitgerust de toekomst tegemoet kan gaan.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten