

# Hollandse Helden

Overheidsinnovatie volgens uitvoerders



# Hollandse Helden

## Overheidsinnovatie volgens uitvoerders

Initiatiefgroep [Belgendoenhetbeter.nl](http://Belgendoenhetbeter.nl)

Noor Huijboom  
Jorrit de Jong  
Marco Meesters  
Joeri van den Steenhoven  
Arre Zuurmond

Mei 2004

Deze publicatie is mogelijk gemaakt door het Directoraat-Generaal Telecom en Post (DGTP) van het Ministerie van Economische Zaken.

Onze dank gaat uit naar alle helden die meewerkten aan deze publicatie en/of ons voedden met hun kennis en enthousiasme.



“Volksvertegenwoordigers, professionele uitvoerders en burgers moeten de definiëring van hun eigen problemen claimen. Anders zullen topambtenaren, bestuurders en toezichthouders dat voor hen blijven doen.”

**Mr. H.D. Tjeenk Willink, 'Algemene Beschouwingen: Jaarverslag Raad van State', 2003.**

---

---

# INHOUDSOPGAVE

	<b>Voor wie weinig tijd heeft</b>	<b>6</b>
	Samenvatting	
<b>1.</b>	<b>Vergeet de Belgen</b>	<b>8</b>
	Inleiding	
<b>2.</b>	<b>Nergens gaat het vanzelf</b>	<b>11</b>
	Vier voorbeelden	
2.1	Borstkanker	11
2.2	Werk	13
2.3	Veelplegers	14
2.4	Woonfraude	16
<b>3.</b>	<b>Hoe dóen ze het?!</b>	<b>18</b>
	Vernieuwers aan het woord	
3.1	<i>"Je moet parels in oesters laten groeien"</i> Emiel Rutgers	18
3.2	<i>"De burger is mijn motor"</i> Marian Willems	21
3.3	<i>"We zijn het gewoon gaan máken"</i> Olf Kinkhorst	22
3.4	<i>"Iedereen keek anders naar een boefje"</i> Frank Smilda	24
<b>4.</b>	<b>Nadeel van de twijfel</b>	<b>27</b>
	<i>Analyse van succes- en faalfactoren</i>	
<b>5.</b>	<b>Klimaat voor helden</b>	<b>30</b>
	<i>Wenken van en voor de praktijk</i>	
	<b>Colofon</b>	<b>33</b>



---

# VOOR WIE WEINIG TIJD HEEFT

## Samenvatting

### ***Wat er vooraf gebeurde***

In 2003 verscheen het rapport 'Een kwestie van uitvoering. Vernieuwingsagenda voor de presterende overheid' \*1 van de commissie Belgendoenhetbeter.nl. Daarin werd luidruchtig geconstateerd dat de Nederlandse overheid in vergelijking met andere landen, waaronder België, slechter presteert dan nodig is. Dat had volgens de auteurs, vijf zwaargewichten \*2 van verschillende politiek-ideologische signatuur, vooral te maken met een slim en organisatie-overschrijdend gebruik van ICT.

### ***Uitvoeringskwesties***

De initiatiefnemers hebben zich sindsdien op een aantal praktische uitvoeringskwesties \*3 gestort. Ook anderen \*4 lieten zich niet onbetuigd. We hebben het afgelopen jaar zeker doorbraken gezien in het denken van de overheid als het gaat om verbetering van de uitvoering. Toch bleef de vraag *waarom* evidente verbeteringen in uitvoeringsketens zo zelden tot stand komen voor een groot deel onbeantwoord.

### ***Opdracht***

Het Directoraat-Generaal Telecom en Post van het Ministerie van Economische Zaken draaide deze vraag om en gaf ons de opdracht om in een aantal uitvoeringsketens te kijken wat de omstandigheden zijn waarin de toepassing van ICT *wel* tot innovatie en betere prestaties leidt. Die vraag – en ons voorlopige antwoord daarop – is het onderwerp van deze publicatie. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies.

### ***Voorbeelden***

De Belgen doen het nog steeds beter, maar ook in Nederland hebben we helden en goede voorbeelden van een beter presterende overheid. Daarvan hebben we er vier onderzocht: de borstkankerketen, de keten werk en inkomen, de veelplegersketen en de keten rondom woongerelateerde fraude.

### ***Innovaties***

Succesvolle innovaties zijn soms niet de meest complete en uitmuntende oplossingen, maar eerder praktische *common sense* verbeteringen. Die worden mogelijk als uitvoerders van verschillende organisaties de ruimte krijgen om zich te committeren aan een maatschappelijk totaalresultaat in plaats van aan de eigen prestatieverplichting.

### ***ICT en instituties***

Daar waar het goed gaat, denkt men vanuit het maatschappelijk probleem en de positie van burgers en bedrijven. Daarnaast werken (overheids)organisaties structureel samen. ICT is hierbij een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. ICT bewijst zijn waarde pas als organisaties bereid zijn hun eigen werkprocessen te veranderen. Zonder institutionele innovatie zijn overheidsprestaties met ICT nauwelijks te verbeteren.



---

## **Barrières**

Institutionele innovatie wordt belemmerd door zowel de belangen van professionals als die van managers en bestuurders. Onwil en onvermogen zijn overal nauw vervlochten. Juridische, technische en financiële barrières blijken meestal secundair te zijn.

## **Uitvoerders**

Succesvolle institutionele innovaties komen tot stand dankzij (groepen) individuen, die we hier 'helden' noemen. Zij weten werk- en dienstverleningsprocessen *vanuit de uitvoeringspraktijk* opnieuw in te richten.

## **Bestuurders en beleid**

Helden excelleren omdat zij ruimte en bescherming van hun bestuurders krijgen. Ruimte betekent: respect voor de expertise op de werkvloer en hulp om barrières weg te werken. Bescherming betekent: politieke dekking, ook bij het maken van fouten. Hiervoor zijn vertrouwen en geduld van bestuurders en beleidsmakers nodig.

## **Politiek**

Politici kunnen meer bijdragen aan overheidsinnovatie als zij zich richten op het weg nemen van barrières voor vernieuwing. Zij besluiten immers of bestuurders en uitvoerders de ruimte voor het ontwikkelen van innovaties krijgen. Zij dienen hun beslissing te baseren op een weloverwogen probleemanalyse. En vervolgens moeten politici zorgen dat succesvolle innovaties de nieuwe standaard worden. Zodat dat wat werkt, ook zo hoort.

## **Andere overheid**

Er is veel winst te behalen, maar successen zijn tot nu toe schaars. De energie van diegenen die de overheid willen moderniseren, is het beste besteed aan het actief opzoeken en opschalen van innovaties die zelfstandig tot stand zijn gekomen. Daar zit de kans; daar zijn de helden. En zij verdienen navolging.

## **Uitdagingen**

Willen we het presteren van de overheid verbeteren, dan zien we twee uitdagingen. Ten eerste: ervoor zorgen dat op veel meer plekken binnen de overheid 'helden van de uitvoering' de ruimte krijgen om betere resultaten te boeken. Ten tweede: bewezen succesvolle innovaties opschalen tot een nieuwe standaard. Deze uitdagingen staan centraal bij het vormgeven van een andere overheid. En dat blijft een kwestie van uitvoering.

\*1 Zie: [www.belgendoenhetbeter.nl](http://www.belgendoenhetbeter.nl)

\*2 Arthur Docters van Leeuwen, Wim Deetman, Ivo Opstelten, Marco Pastors en Roel In 't Veld.

\*3 In de Gemeente Rotterdam hebben we bijvoorbeeld samen met de dienst OIM van de Directie Middelen en Control aan de hand van ketenonderzoeken en spelsimulaties met uitvoerders gezocht naar verbeteringen van de informatieconcepten op het gebied van jeugdwerkloosheid en woongerelateerde fraude. Die verbeteringen worden dankzij de inspanningen van de ambtelijke top en het gemeentebestuur op dit moment versneld doorgevoerd.

\*4 Een 'manifestgroep' van zes grote uitvoeringsorganisaties (UWV, CWI, Belastingdienst, Svb, CvZ en IBG) committeerde zich in het manifest 'Innovatie in Uitvoering' o.a. aan de ontwikkeling van de Nieuwe Authenticatievoorziening (NAV). Het actieprogramma 'Andere Overheid' van minister De Graaf van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de aanstelling van een Directeur-Generaal voor Bestuurlijke Vernieuwing waren ook veelbelovend. Maar vooral op lokaal niveau lijkt een duidelijke wil te zijn ontstaan om 'door te pakken'.



# VERGEET DE BELGEN

## Inleiding

Het is onzin om te beweren dat de Belgen het beter doen. De slagzin van de commissie Belgendoenhetbeter.nl doet niet meer dan wat van een polemisch initiatief verwacht mag worden: prikkelen. De Belgen zouden beter zijn in de modernisering van het openbaar bestuur en Nederland zou als de wiedeweerga een inhaalslag moeten maken. Alsof het om een wedstrijdje ver plassen gaat! Iedereen in het openbaar bestuur weet dat het zo niet werkt. De publieke sector is niet zonder reden een zekere inertie beschoren. 'Grote stappen snel thuis' werkt niet in een omgeving waarin stabiliteit, continuïteit, gelijkheid en rechtszekerheid verwacht worden en mogen worden.

### ***'Keep up the good work'***

Bovendien... doen de Belgen het eigenlijk wel beter? Ze hebben een tamelijk revolutionair informatieconcept, de Kruispuntbank, ingevoerd om de sociale zekerheid op orde te brengen en in de gezondheidszorg maken ze ook goede vorderingen, maar verder? Is België nou een land waar je je veiliger voelt? Waar alle wachtrijen korter zijn en waar burgers de overheid kerstkaarten sturen met de tekst 'Keep up the good work'? Natuurlijk niet. Ook in België is de publieke sector een complexe bestuurlijke realiteit, ook in België zijn er juridische, technische en financiële barrières en ook in België zijn er politici en ambtenaren die de kop in het zand steken als het over innovatie gaat. Nee, aan de Belgen hoeven we ons niet te meten.

### ***Het gras bij de burens is vast nep***

Als u zich herkent in bovenstaande redenering, dan staat u niet alleen. Het is veel Nederlanders eigen om het succes van een ander te bagatelliseren of te bekritisieren en om de complexiteit van de eigen (bestuurlijke) opgaven uitvoerig te onderstrepen. Helemaal als België het referentiepunt is...

### ***Niemand springt meer***

In de Nederlandse ambtelijke cultuur ligt de lat zo hoog dat bijna niemand die meer haalt. En dus wordt er weinig gesprongen. Als wij een digitaal authenticatiemechanisme willen introduceren, dan wordt na jaren vergaderen geconcludeerd dat het toch best moeilijk en duur is. Als bewezen wordt dat ICT alleen samen met institutionele innovatie meerwaarde biedt, dan klinkt er alom vermoeid gezucht. Als we weten dat authentieke basisregistraties in een keten noodzakelijk zijn voor betere collectieve prestaties, dan houden we er voor de zekerheid alsnog een eigen database op na. En toch vinden wij onszelf ontzettend innovatief!

### ***Praktische lessen***

De Belgen \*5 kunnen ons veel leren over de aanpak op praktisch niveau. Het gaat dus niet om een blauwdruk voor een beter openbaar bestuur – dat is inderdaad onzin. Het gaat om vragen als: hoe begin je met innovatie? Hoe ga je te werk en hoe zet je structurele veranderingen in gang? Waar en hoe zet je welke ICT in? Want dat zijn de vragen die van belang zijn bij innovaties in de uitvoering.

---

## Onderzoek

Het afgelopen jaar hebben we de praktijk in Nederland onderzocht. We hebben gekeken in verschillende sectoren of en hoe vernieuwing tot stand komt. Zo hebben we bekeken hoe in mammapoli's borstkanker op een efficiënte wijze gediagnosticeerd wordt, hoe de bestrijding van woonfraude effectiever kan en hebben we instanties gevolgd die meer grip proberen te krijgen op veelplegers. We hebben ketensimulaties \*6 ontwikkeld en op interactieve wijze nieuwe informatieconcepten ontworpen voor gemeentelijke beleidsnetwerken. We hebben met uitvoerders, managers en politici gesproken en hebben initiatieven van gemeenten, uitvoeringsinstanties en rijksoverheid gevolgd.

## Inzicht, moed en doorzettingsvermogen

Er blijken veel verschillende factoren te zijn die bepalen of innovaties vanuit de praktijk van de uitvoering al dan niet tot stand komen. Die factoren brengen we afzonderlijk en in onderlinge samenhang in beeld. Eén factor blijkt in alle gevallen cruciaal te zijn voor het tot stand komen van modernisering: *commitment* van mensen die echt iets willen veranderen. Zonder hen lukt het niet.

Veranderen gaat immers niet zonder pijn, moeite of risico's. Het vergt inzicht, moed en doorzettingsvermogen. Inzicht in de werkingsprincipes van de moderne overheidsorganisatie, moed om de bestaande institutionele ordening ter discussie te stellen en doorzettingsvermogen om noodzakelijke innovaties van papier naar werkelijkheid te brengen. Mensen die deze drie merites in zichzelf of in een team weten te verenigen, kunnen met recht helden genoemd worden. In deze publicatie laten we zien waar deze helden in de praktijk tegenaan lopen.

## Benoemen van helden

Het *benoemen van helden* is de eerste stap op weg naar een breed gedragen ambitie om de broodnodige verbeteringen in onze overheidsorganisatie door te voeren. Hun prestaties moeten worden erkend en zij moeten de ruimte krijgen om hun werk te doen. Daarom dragen we deze publicatie op aan diegenen die vaak alleen en tegen de stroom in doorbraken mogelijk maken. Zij willen zichzelf al helemaal geen helden noemen – "we doen toch gewoon ons werk?".

## En dan... opschalen!

De tweede stap, *het opschalen van succesvolle innovaties*, is lastiger. Als die worden ontdekt door politici, ambtenaren of mensen zoals wij – altijd naarstig op zoek naar *best practices* –, wordt de innovator op een podium gehesen en reist hij binnen de kortste keren met zijn Powerpoint-presentatie door het land. Zijn innovatie verschijnt in alle rapporten en op alle websites in het vakgebied. Toch blijkt vaak dat het unieke karakter van de innovatie zich tegen de gewenste voorbeeldfunctie keert. Men prijst het



\*5 Maar zeker ook enkele organisaties in eigen land, zoals de Belastingdienst en de Rijksdienst voor het Wegverkeer.

\*6 Ketensimulaties zijn simulatiespellen waarin uitvoerders een andere rol innemen dan ze in werkelijkheid vervullen. Ze buigen zich in een versimpelde omgeving over de kernvragen m.b.t. de verbetering van de werk- en dienstverleningsprocessen in de keten. Door een andere rol in te nemen worden de belangen en problemen van andere ketenpartners inzichtelijk gemaakt en concentreert men zich daarna meer op de gemeenschappelijke opgave.



---

initiatief, maar constateert vervolgens dat het succes ervan te danken is aan unieke, fortuinlijke omstandigheden. Kortom, het handelingsperspectief om het voorbeeld echt te volgen, ontbreekt vaak.

### ***"Herbezinning op de politieke functie"***

Zowel problemen als oplossingsrichtingen moeten vanuit de praktijk van de uitvoering worden gedefinieerd. Niet bestuurders of topambtenaren, maar uitvoerders moeten aangeven hoe het beter kan. "Dit vereist de erkenning dat de uitvoerders (dokter, leraar, politieagent) de echte deskundigen zijn bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Dat betekent herstel van vertrouwen in professionele waarden." \*7 Dit vertrouwen mag echter niet betekenen dat ook de professionele 'belangen' prevaleren boven de noodzaak tot samenwerking. Te vaak wordt het non-interventiebeginsel misbruikt om samenwerking in uitvoeringsketens tegen te houden.

De crux zit hier in een "herbezinning op de politieke functie". \*8 Politiek en bestuur moeten zich met aandacht en inzicht richten op de opschaling van innovaties. Dat betekent het wegnemen van barrières, maar ook het afdwingen van samenwerking en het introduceren van de noodzakelijke ICT-componenten in ketens. Zodat een innovatie een standaard wordt. Zodat *best practices* ook *common practice* worden. En zodat helden inderdaad mensen zijn, die "gewoon hun werk" doen.



\*7 'Algemene beschouwingen: Jaarverslag Raad van State', H.D.Tjeenk Willink, 2003.

\*8 'Algemene beschouwingen: Jaarverslag Raad van State', H.D.Tjeenk Willink, 2003.

---

## 2. NERGENS GAAT HET VANZELF

### Vier voorbeelden <sup>\*9</sup>

#### 2.1 Borstkanker

In Nederland krijgt één op de negen vrouwen vroeg of laat borstkanker. Jaarlijks wordt bij circa 10.000 vrouwen borstkanker geconstateerd en jaarlijks overlijden ruim 3400 vrouwen aan de kwaal. <sup>\*10</sup> Hoewel de overlevingscijfers, mede dankzij wetenschappelijk onderzoek, de laatste jaren verder zijn gestegen, valt er nog veel te verbeteren in de strijd tegen borstkanker.

#### *Proces van de patiënt*

Het proces van diagnose en behandeling is vaak inefficiënt, ineffectief en te weinig patiëntgericht georganiseerd. Het proces van de patiënt staat niet centraal, maar de processen van de afzonderlijke partners in de keten. Daarom stopt het proces van de patiënt: afspraken met de patiënt worden bijvoorbeeld niet bij elkaar gepland, zodat de tijd tussen afspraken oploopt en patiënten vaker naar het ziekenhuis moeten gaan. Patiënten worden hierdoor geconfronteerd met wachttijden en onnodige kosten. De gefragmenteerde informatievoorziening leidt tot dubbele (registratie)handelingen, gevallen van onzorgvuldige diagnoses en soms zelfs tot verkeerde behandeling. Informatie over patiënten wordt tussen specialisten onvoldoende gedeeld en overgedragen.

#### *Meer dan een miljoen overdrachtsfouten*

Dit blijkt ook uit het onderzoek 'Patiënten over fouten in medische informatie overdracht'. <sup>\*11</sup> Per jaar worden rond de 1,3 miljoen overdrachtsfouten gemaakt. De oorzaken: het niet goed bijhouden of het niet kunnen inkijken van medische dossiers van de patiënten.

De overdrachtsfouten hebben tot gevolg dat patiënten verkeerde medicijnen krijgen voorgeschreven (44%), dat patiënten niet behandeld kunnen worden (25%), dat de verkeerde operatie of behandeling wordt uitgevoerd (24%) en dat er fouten in de planning worden gemaakt (18%). Geschat wordt dat deze fouten de Nederlandse samenleving (naast immateriële schade van individuele patiënten) rond de 1,4 miljard euro per jaar kosten. Een gemeenschappelijk elektronisch patiëntendossier, waar alle professionals hun kennis in delen, zou als ICT-infrastructuur drastische verbeteringen kunnen bieden omdat zo de kans op overdrachtsfouten gereduceerd wordt.

<sup>\*9</sup> Hier volgen vier beknopte casestudies naar problemen, oplossingen en barrières in verschillende uitvoeringsketens. We pretenderen geen volledig of grondig beeld van de beschreven ketens te geven, maar meer universele lessen te trekken uit de wijze waarop innovaties wel of niet tot stand komen.

<sup>\*10</sup> Persbericht Nederlandse Kankerbestrijding, september 2003. Zie: [www.kankerbestrijding.nl](http://www.kankerbestrijding.nl)

<sup>\*11</sup> 'Patiënten over fouten in medische informatie overdracht', Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie, 2003.



---

## **Innovatie: mammapoli's**

Een aantal ziekenhuizen heeft een mammapoli (of mammateam) waar processen wel op de patiënt zijn gericht. Patiënten worden in één ochtend door de betrokken specialisten onderzocht en ze ontvangen meestal dezelfde dag nog de uitslag. De stappen van het onderzoek worden achter elkaar gepland. Ook het informatieproces is in de mammapoli's 'over de afdelingen heen' georganiseerd. In het Reinier de Graaf Gasthuis in Delft heeft men bijvoorbeeld een doordrukformulier \*12 ontwikkeld waarop de chirurg, radioloog en patholoog hun bevindingen noteren. Hoewel de informatievoorziening hiermee nog zeker niet optimaal is en ook de samenwerking met andere partners te wensen overlaat, neemt de kwaliteit van diagnose en behandeling door de multidisciplinaire samenwerking en de procesherinrichting zeker toe.

## **Opkomst van mammapoli's**

De eerste mammapoli's zijn in de jaren negentig in Nederland opgericht. Internationaal is al jarenlang bekend \*13 dat werken in *clinical networks* tot betere genezings- en zorgprocessen leidt. Toch heeft pas tien procent \*14 van de ziekenhuizen in Nederland een mammapoli. Waarom slagen bijvoorbeeld het Reinier de Graaf Gasthuis en het Antoni van Leeuwenhoek Ziekenhuis er *wel* in om processen beter in te richten? En wat houdt andere ziekenhuizen tegen?

De gevallen waarin mammapoli's tot stand komen, tonen op vlakken gelijkenissen. De verschillende betrokken specialisten zijn vanuit het patiëntbelang gedreven en zijn op basis van openheid en vertrouwen bereid de totale structuur te herzien. Belangen worden geëxpliciteerd en geschikt en er worden beslissingen genomen op bestuurlijk niveau.

Barrières om tot verbeteringen te komen blijken voornamelijk te maken te hebben met non-interventiegedrag van specialisten, tegenstrijdige financiële belangen en de schaalgrootte van ziekenhuizen. Artsen accepteren over het algemeen geen bemoeienis van anderen en richten processen productie- in plaats van patiëntgericht in omdat dan winstmaximalisatie voor hen ontstaat. Ook de beperkte toestroom van patiënten met borstproblemen in kleinere ziekenhuizen leidt ertoe dat het proces van patiënten niet centraal staat. Bepaalde specialismen zijn in deze ziekenhuizen niet standaard aanwezig, waardoor afspraken moeilijker gepland kunnen worden. Deze barrières belemmeren vernieuwing in negentig procent van de ziekenhuizen. Alleen zeer bevlogen artsen weten de barrières te overbruggen.

\*12 'De mammapoli in Delft: Van vraag tot antwoord in één ochtend', P. de Graaf e.a., in: 'Moderne patiëntzorg in Nederland: Van kennis naar actie', G. Schrijvers e.a., Elsevier Gezondheidszorg, 2002.

\*13 Zie bijvoorbeeld: 'Designed to care: Renewing the National Health Service in Scotland', The Stationery Office, 1997.

\*14 Zie: [www.kankerbestrijding.nl](http://www.kankerbestrijding.nl)

---

## 2.2 Werk

Ondanks de economische groei in de jaren negentig waren er in 2001 nog altijd ruim 1,5 miljoen uitkeringsgerechtigden. \*15 De gunstige conjunctuur heeft destijds slechts tot een lichte daling geleid. Toch zijn de uitgaven aan reïntegratiebeleid de laatste jaren flink verhoogd; terwijl in 1998 nog 0,8 miljard euro werd besteed aan arbeidsmarktbeleid, gaat het sinds 2000 jaarlijks om ruim 1,2 miljard euro.

### ***Slechte samenwerking***

De uitvoering van de reïntegratie is inefficiënt, niet effectief en klantvriendelijk. Een belangrijke oorzaak is dat er niet goed wordt samengewerkt door uitvoerders. \*16 Partijen proberen hun eigen belangen zoveel mogelijk veilig te stellen, definitieve afspraken op te schorten of de eigen inbreng te minimaliseren. Het gevolg is dat herintreders onnodig lang wachten, dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd en dat zowel uitvoeringsinstanties als herintreders onnodige inspanningen verrichten.

### ***Een wet is maar een wet***

Met de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen \*17 wordt beoogd de organisaties die het beleid omtrent arbeidsreïntegratie uitvoeren in een keten te organiseren. Samenwerking is dus een wettelijke taak: de organisaties zijn verenigd in de gezamenlijke missie 'werk boven inkomen'. Er is officieel ketenoverleg tussen CWI, UWV, gemeentelijke sociale diensten en SVB. \*18 Praktische samenwerking wordt beoogd door de huisvesting in één gebouw, het bedrijfsverzamelgebouw. Hoewel het beleid in sociale zekerheidssector dus gericht is op ketensamenwerking, zijn processen in de keten in praktijk nog steeds niet goed geschakeld. De processen van de uitvoerders verlopen grotendeels los van elkaar.

### ***Fragmentatie***

Enkele herintreders hebben op internet \*19 hun ervaringen met reïntegratie beschreven. Uit de beschrijvingen blijkt dat mensen zo'n vijf maanden moeten wachten op de start van het reïntegratietraject, dat de overdracht van dossiers tussen instanties problematisch verloopt (in één van de gevallen duurde het drie weken) en dat mensen dezelfde aanvragen meerdere keren krijgen toegestuurd en moeten invullen. Elke volgende partij in de keten wordt pas ingeschakeld nadat de klant door de vorige schakel is overgedragen. Niet het proces van de herintreder staat centraal, maar de taken en doelstellingen van afzonderlijke ketenpartners. Hierdoor wordt onvoldoende geanticipeerd op vervolgstappen in het reïntegratietraject. Dit leidt weer tot lange wachttijden voor herintreders.

\*15 'De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992 - 2002', Sociaal en Cultureel Planbureau, 2003.

\*16 'Uitvoering in samenwerking: Onderzoek naar de uitvoering van de WW in regionale samenwerking', J. Terpstra e.a., College Toezicht Sociale Verzekeringen, 1999.

\*17 SUWI, in werking getreden in 2002. Voor meer info: [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)

\*18 CWI: Centrum voor Werk en Inkomen. UWV: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. SVB: Sociale Verzekeringsbank.

\*19 Zie: [www.waho.nl](http://www.waho.nl)



---

De fragmentatie is ook terug te vinden in de informatievoorziening en de ICT. Herintreders geven telkens weer dezelfde data op aan elke afzonderlijke ketenpartner. Informatie over het functioneren van de totale keten ontbreekt en overdracht van informatie vindt niet plaats. Ook over het uiteindelijke effect en de bijdrage van iedere organisatie wordt geen informatie verzameld. \*20

### ***Innovatie: geduld of actie?***

Wat houdt een goede samenwerking in de sociale zekerheid tegen? Volgens het onderzoek van Terpstra \*21 hebben ketenpartners een uiteenlopende opvatting over de noodzaak en de inhoud van samenwerking. Dit leidt weer tot het najagen van eigenbelang, het niet nakomen van afspraken en het minimaliseren van de samenwerking. Uitvoerders zelf geven als oorzaak aan dat zij in een zeer complex speelveld opereren, waar een continue stelselherziening ertoe leidt dat zij niet anders kunnen dan zich vooral op zichzelf te richten in plaats van op partners en cliënten. Is dit een alibi of moeten de uitvoerders meer tijd krijgen om ketenprocessen en –informatievoorziening op orde te krijgen? Vlucht men in pseudo-oplossingen (alle uitvoerders een eigen balie in één gebouw), omdat men echte samenwerking schuwt? Of zullen processen over een paar jaar echt efficiënter, effectiever en klantvriendelijker verlopen?

## **2.3 Veelplegers**

Een harde kern van 6000 zeer frequente veelplegers is goed voor zo'n elf procent van alle strafzaken. \*22 Deze groep vormt één procent van de totale daderbevolking. Deze veelplegers worden in vijf jaar van minstens twintig feiten \*23 verdacht. De gepleegde delicten zijn relatief klein, zoals diefstal, overlast en vandalisme.

### ***Versnippering***

Onderzoek naar de 'loopbaan' van veelplegers wijst uit dat de aanpak van deze overtreders niet effectief is. Omdat kleine delicten die door de politie aan het Openbaar Ministerie worden doorgegeven vaak geseponeerd worden, duurt het soms meer dan een jaar voordat een gepleegd strafbaar feit voor de rechter komt. \*24 Daarbij komt de verdachte vaak voor één delict voor de rechter. Per delict dus een strafzaak in plaats van een strafzaak voor meerdere delicten.

Ook blijken maatregelen vaak niet effectief, omdat ze niet aansluiten op het profiel van de dader. Doordat de informatie over de veelpleger versnipperd is over partners in de keten (o.a. politie, OM en Kinderbescherming), wordt de keuze voor een maatregel vaak gebaseerd op onvolledige profielen van daders. Kortom, er is te weinig samen-

\*20 Zo is onbekend in hoeverre gereïntegreerden ook daadwerkelijk aan het werk blijven.

\*21 'Uitvoering in samenwerking: Onderzoek naar de uitvoering van de WW in regionale samenwerking', J. Terpstra e.a., College Toezicht Sociale Verzekeringen, 1999.

\*22 'Bekenden van Justitie', Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Justitie, februari 2004.

\*23 'Aanpak veelplegers: Digitale ketenkalender landelijk uitgerold', Politie Regio Utrecht, december 2003.

\*24 'Aanpak veelplegers: Digitale ketenkalender landelijk uitgerold', Politie Regio Utrecht, december 2003.

hang van processen en informatie in de keten en dat kan leiden tot het vrijuit gaan van daders, extra belasting van het strafrechtelijk apparaat en tot verkeerde behandeling van delinquenten.

### **Ketenkalender**

In een aantal grote steden probeert men de problemen rond jeugdige veelplegers aan te pakken. In Utrecht loopt bijvoorbeeld het project 'Harde Aanpak Kernjongeren' (HAK), waarin partners als politie, OM, Kinderbescherming, Reclassering, Bureau Jeugdzorg en gemeente proberen een sluitende ketenaanpak te realiseren. \*25 HAK is begonnen met een casusoverleg tussen de verschillende ketenpartners waarin veelplegers werden besproken. Er werden kalenders en overzichten van de loopbaan van een veelpleger door de strafrechtketen gemaakt. (Dit gebeurde aanvankelijk handmatig en duurde daardoor twee weken per dader).



Een aantal maanden uit het leven van een veelpleger, in kaart gebracht door politie Utrecht.

### **Innovatie: veelplegersapplicatie**

Inmiddels draait in Utrecht de zogenaamde veelplegersapplicatie. Een agent die iemand oppakt, kan in het primaire systeem van de politie zien of iemand een veelpleger is. Vervolgens kan hij via het intranet van de politie de digitale ketenkalender van deze persoon opvragen. Hierin worden gegevens uit de systemen van politie, OM en Reclassering gecombineerd tot een plaatje dat inzicht geeft in de loopbaan van een veelpleger. Deze ketenkalender kan vervolgens in het casusoverleg worden besproken onder regie van het OM. Binnenkort worden ook de systemen van de GGZ, het gevangeniswezen en het CJIB \*26 op de digitale ketenkalender aangesloten. Daarnaast zijn er plannen voor koppeling van systemen van Jeugdzorg en Kinderbescherming.

### **Landelijke invoering**

De problematiek van de veelplegers staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Op landelijk niveau worden allerlei initiatieven genomen om deze categorie delinquenten adequater aan te pakken. Zo is er een nationaal actieprogramma van start gegaan en is het wetsvoorstel 'Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders' \*27 ingediend om speciale inrichtingen voor veelplegers in gebruik te nemen. Ook wordt de digitale ketenkalender in 2004 landelijk voor partners in de strafrechtketen beschikbaar. \*28



\*25 'Utrecht pakt veelplegers consequent en effectief aan', J. Smits, in: 'Justitie Magazine', juni 2003.

\*26 GGZ: Geestelijke Gezondheidszorg. CJIB: Centraal Justitieel Incasso Bureau.

\*27 Wetsvoorstel, wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Penitentiaire beginselenwet (plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders), 28980.

\*28 'Aanpak veelplegers: Digitale ketenkalender landelijk uitgerold', Politie Regio Utrecht, december 2003.

---

Barrières blijken minder groot dan voorheen gedacht. Zo mag onder de bestaande privacyregeling gegevensuitwisseling tussen de ketenpartners plaatsvinden. Toch blijft het moeilijk om te voorspellen hoe de keten zich ontwikkelt in de toekomst omdat de innovaties in een redelijk gesloten systeem worden uitgewerkt en ingevoerd. (Op ons verzoek om meer informatie werd afhoudend gereageerd.)

Een kritische factor voor het landelijk implementeren van verbeteringen is de samenwerking tussen partijen. Ze moeten open zijn over de eigen belangen en zwakke punten en ze moeten bereid zijn om flexibel te zijn en te leren. De ervaring in Utrecht leert dat successen alleen geboekt worden als partijen bereid zijn om vanuit een gedeeld belang en met een open houding samen te werken.

## 2.4 Woonfraude

In grote steden komt veel fraude rondom woningen voor. Het kan om allerlei vormen gaan: illegale onderhuur, huisvesting van illegalen, overbewoning, onrechtmatige bewoning van sociale woningen, uitkeringsfraude en crimineel gebruik van woningen. De maatschappelijke kosten van dit soort fraude is hoog. Het leidt tot overlast (overbewoning), gevaarlijke situaties (gaslekken) en onterechte besteding van middelen (uitkeringsfraude).

### ***Geen uitwisseling***

Bij de aanpak van woongerelateerde fraude zijn veel verschillende organisaties betrokken: gemeentelijke diensten als Wonen en Burgerzaken, woningbouwcorporaties, politie, sociale dienst en nutsbedrijven (energieleveranciers). Afstemming van werkprocessen en informatie-uitwisseling tussen deze organisaties zijn noodzakelijk om tot een effectieve aanpak te komen. Maar elke organisatie heeft zo zijn eigen inspectieteams en vermoedens van fraude worden niet doorgespeeld naar andere organisaties. Ook gebruikt elke organisatie zijn eigen bestanden en worden wijzigingen in gegevens (bijvoorbeeld adreswijzigingen) niet met elkaar uitgewisseld. Mede hierdoor klopt de administratie niet met de werkelijke situatie.

De problemen met woongerelateerde fraude zijn moeilijk te becijferen; het gaat immers altijd om vermoedens. Toch zijn er enkele gegevens te noemen: in de Gemeente Rotterdam wonen circa 11.000 illegalen \*<sup>29</sup> en in Amsterdam waren er in 2002 naar aanleiding van bestandenvergelijking 11.000 vermoedens van woonfraude. \*<sup>30</sup> Daarnaast blijkt dat de gemeentelijke Basisadministratie (GBA) veel onjuiste gegevens bevat.

### ***Innovatie: zoeklichtacties en bestandenaanpak***

In verschillende steden zijn initiatieven ontwikkeld om woonfraude aan te pakken. In Amsterdam is de dienst Wonen in 1995 begonnen met operatie 'Zoeklicht' met als hoofddoel om onrechtmatige bewoning van gesubsidieerde woningen tegen te gaan. In deze operatie worden bestanden van verschillende ketenpartners vergeleken, waarna verdachte adressen bezocht worden door een multidisciplinair inspectieteam. Deze aanpak leidt tot spontane huuropzeggingen, legalisering van bewoning, huisuitzettingen, opzeggen van uitkeringen of het rechtzetten van administratieve onjuistheden. Naast onrechtmatige bewoning worden ook andere vormen van woonfraude zo opgespoord.

---

Ook in Rotterdam worden initiatieven ontwikkeld om woongerelateerde fraude aan te pakken. Met ingang van februari 2004 is daar de pilot 'Bestandenaanpak' van start gegaan. Als een burger zich wil inschrijven in één van de vier pilotwijken (wijken waar de problemen met woonfraude het grootst zijn), wordt het betreffende adres gecontroleerd door een multidisciplinair team van de gemeente. Pas als blijkt dat op het adres alles in orde is, wordt de nieuwe bewoner ingeschreven. Rotterdam wil door deze aanpak vooral de veiligheid in de wijken verhogen.

### ***Vastlopende vernieuwing***

Woonfraude aanpakken gebeurt dus wel, maar lokaal en op kleine schaal. Er is wederom een flinke keten mee gemoeid. Initiatieven lopen vaak stuk op ingewikkelde institutionele verhoudingen tussen de betrokken organisaties. Een woningcorporatie, een privaatrechtelijke organisatie, mag niet zomaar toegang krijgen tot gegevens van publieke diensten. De tweede barrière is de wetgeving. Niet alleen wetgeving over publiek-private samenwerking, maar ook privacywetgeving staat veel samenwerking in de weg. Een derde barrière is de cultuur die heerst in en tussen de verschillende organisaties. Deze zijn vaak intern gericht en niet snel geneigd tot samenwerking. Bovendien geven zij prioriteit aan hun andere activiteiten zodat er onvoldoende middelen worden vrijgemaakt om aan fraudebestrijding te doen. Terwijl juiste informatie over de woonsituatie toch een gemeenschappelijk belang is...



\*29 Raming van het aantal niet in de GBA geregistreerden, Centraal Bureau voor de Statistiek, april 2002.

\*30 Volgens Onstat, het Amsterdamse Bureau voor Onderzoek en Statistiek.



### 3. HOE DÓEN ZE HET?! Vernieuwers aan het woord

*"Waar zijn de helden  
Wat is een heldendaad  
Zijn alle helden op het slagveld  
Of lopen ze, lopen ze gewoon op straat"  
'Helden', The Scene*

Een goed werkend netwerk van overheidsinstellingen is eerder uitzondering dan regel. Dat blijkt uit de cases in het vorige hoofdstuk. Alleen in een enkel ziekenhuis slagen artsen erin om effectief samen te werken. De reïntegreerder rent nog steeds onnodig van de ene naar de andere instantie van de sociale zekerheid. En de 'woonketen' werkt onvoldoende samen zodat zij maar moeilijk grip krijgt op woonfraude. Tegelijkertijd zien we aan de verhalen van onze helden dat succesvolle samenwerking bij de overheid geen utopie is. Waarom lukt het nou soms wel en meestal niet?

Krachtige innovatoren vormen in ieder geval een succesfactor van geslaagde overheidsinnovatie. "We doen gewoon ons werk", zeggen ze zelf, niet beseffend dat zij eigenlijk uitzonderlijk zijn, dat ze uitblinken in praktisch innoveren en beschikken over gezond verstand, gecombineerd met een bovengemiddeld doorzettingsvermogen. De prangende vraag is: *hoe doen ze het?* Wat doen zij anders? En kunnen anderen de kunst ook leren? We hebben het ze zelf gevraagd.

#### 3.1 "Je moet parels in oesters laten groeien"



**Emiel Rutgers, initiatiefnemer Mammateam, Antoni van Leeuwenhoekziekenhuis, Amsterdam**

"Ik wil mezelf geen held noemen", zegt Emiel Rutgers. Toch geeft hij zelf aan dat succesvolle innovaties, zoals het mammateam dat hij samen met collega's opzette, in belangrijke mate afhankelijk zijn van de betrokkenheid, de kennis en het vermogen om samen te werken. En dat is zeker in de gezondheidszorg geen vanzelfsprekendheid. "Je hebt mensen nodig die echt willen. Je loopt in je eentje vast, je hebt betrokkenheid en medewerking van anderen nodig. Alleen kom je hooguit tot een goede start, maar je moet vervolgens een team om je heen formeren met mensen die hetzelfde willen, die dezelfde *drive* hebben."

#### ***Uitleggen, uitleggen, uitleggen***

In het Antoni van Leeuwenhoekziekenhuis waren er relatief weinig belemmeringen voor het opzetten van een mammateam. Belangrijkste barrière was het doorbreken van vastgeroeste gewoontes bij verplegend en polipersoneel. Maar door een positief

---

verhaal kwam het toch snel van de grond. "De strategie bij onze innovatie was: uitleggen, uitleggen en uitleggen. Je moet een sterkte en zwakte-analyse hebben gedaan en betrokkenen inhoudelijk kunnen overtuigen van je verhaal."

### ***'Nou kom je aan mijn brood'***

In andere ziekenhuizen gaat het veel moeilijker, weet Rutgers. De directie van zijn ziekenhuis was blij met een betere en meer gestroomlijnde organisatie. "Maar soms stuurt een directie te weinig aan op innovaties. Daarnaast is het budget van het ziekenhuis een probleem. Waaraan besteden we het geld? Maar er komen ook afwijzende reacties van betrokkenen voor, zoals 'nou kom je aan mijn brood!' of 'we doen het goed, waarom zouden we het anders doen?'" Rutgers' organisatie had het voordeel dat er weinig interne competitie was. Het ziekenhuis is gespecialiseerd in kanker waardoor er minder belangentegenstellingen zijn dan in algemene ziekenhuizen. "We hebben een gezamenlijke missie, namelijk de bestrijding van borstkanker. Alleen het organiseren van operaties is niet goed gelukt omdat andere specialisten niet wilden dat de borstkankerpatiënten 'voorgingen'."

### ***Alert op blinde vlekken***

Samenwerking betekent vooral alert zijn op blinde vlekken. Betrekken we wel alle belangrijke spelers? Hebben we alle schakels in beeld? Wanneer belanghebbenden niet op tijd worden betrokken, kan er boosheid ontstaan, zeker wanneer het grote invloed heeft op hun werk. "Je moet dus het hele proces goed bekijken en vooral aandacht hebben voor degenen die processen moeten faciliteren, zoals hoofd polikliniek en hoofd OK. Doordat we sommige mensen niet tijdig hadden betrokken, is er wel eens vertraging in het proces ontstaan."

### ***Parels in zee gooien***

Over vernieuwingsstrategieën in de gezondheidszorg heeft Rutgers een duidelijke mening. "Het werkt niet wanneer vanuit overheidswege aan twintig coördinatoren een zak met geld wordt gegeven om de mammapoli's Nederland breed in te gaan voeren. Dat is weggegooid geld. Dan komen er allerlei discussies over locatie bijvoorbeeld en ontstaat er strijd en jaloezie tussen ziekenhuizen." Wil je beweging krijgen, dan zul je voorrang moeten geven aan innovatoren en ze moeten beschermen en stimuleren. "Je moet parels in oesters laten groeien, niet een parel in de zee gooien met de verwachting dat er dan wat gebeurt."

Innovaties en de invoering daarvan kunnen vanuit de uitvoering opkomen, maar daar moet dan van bovenaf op aangestuurd worden. "Directies van ziekenhuizen stimuleren innovaties niet genoeg, want dat kan betekenen dat bepaalde medewerkers worden voorgetrokken en dat anderen ruimte moeten maken voor de innovatie. Dergelijke conflictvermijding door de directie kan innovatie tegenwerken."

### ***Naar probleemgestuurde teams***

De zorgsector moet anders worden georganiseerd, willen er grote verbeteringen tot stand komen. Ziekenhuizen met grote, specialistische afdelingen werken onvoldoende patiëntgericht en inefficiënt. "Een ziekenhuis zou een federatie van kleinere, probleemgerichte, efficiënt werkende teams moeten worden: niet meer georganiseerd rond de



---

disciplines, maar rond problemen, zoals borstkanker." Maar het klimaat in Nederland is niet geschikt voor zo'n ingrijpende verandering in de organisatie van de zorg. "Ik heb sterk het gevoel dat als je je hoofd boven het maaiveld uitsteekt, het er snel afgemaaid wordt. Innovatie en zorgproceskanteling zijn bedreigend, zeker in conservatieve organisaties als een ziekenhuis. Je moet dan continu rekening houden met je omgeving. Er treedt een mechanisme op van 'kan hier niet', 'wat denk je wel', 'houd toch op met zeuren in de kranten'."

### ***Bedankt, politiek!***

De politiek werkt meestal tegen. In de zorg zijn verschillende richtlijnen voor onderzoek van kracht, waaronder een van de Europese Unie voor klinisch wetenschappelijk onderzoek. Deze EU-richtlijn is speciaal ontworpen voor nieuwe geneesmiddelen, maar ook andersoortige onderzoeken moeten eraan voldoen. "Dit leidt ertoe dat we bepaalde onderzoeken niet meer kunnen doen. We moeten namelijk volgens de richtlijn behandelingen dan zelf betalen en het datamanagement moet voldoen aan eisen alsof het nieuwe middelen betreft. Hierdoor wordt onafhankelijk, niet gesponsord onderzoek vier tot zes keer zo duur." Onbetaalbaar dus. "Dan denk je: Bedankt politiek!"

### ***Scoringsdrift***

Politieke scoringsdrift werkt vernieuwing, waarvan effecten op lange termijn zichtbaar zijn, tegen. "Kingma en Hoogervorst <sup>\*31</sup> weten heel goed dat de zorg anders georganiseerd zou moeten worden. Maar de politiek heeft een andere agenda, namelijk meer korte termijn successen. Oplossingen zijn volgens Rutgers vooral gelegen in een fundamenteel andere organisatie van de zorg, namelijk in kleine probleemgestuurde teams. "Dat kost tijd en geld, en die heeft de politiek niet."

\*31 Respectievelijk Inspecteur-Generaal en Minister voor Volksgezondheid.

---

## 3.2 “De burger is mijn motor”



**Marian Willems, projectleider  
Zoeklichtacties, Gemeente Amsterdam**

In 1995 bleek dat naar schatting acht procent van alle goedkope huurwoningen in Amsterdam onrechtmatig werd bewoond. De Gemeente Amsterdam besloot de woninggerelateerde fraude aan te pakken en startte het project Zoeklicht als controleactiviteit op vergunningen, huurcontracten, uitkeringen en registraties. Per buurt worden sindsdien zo’n 4000 woningen onderzocht.

Marian Willems: “Terugkijkend doen we het zo slecht nog niet. Intern ben ik vaak ongeduldig, maar als ik op bezoek ben in andere steden, dan zijn we eigenlijk heel ver. Als je teveel geduld hebt, dan lukt het niet. Dat ongeduld moet je houden, ook al moet je af en toe een stap terug kunnen doen.”

### ***Gewoon aanbellen***

De buurtgerichte aanpak is de kern van de methode van Zoeklicht. De woningcorporaties, Sociale Dienst en Dienst Wonen leveren hun bestanden van deze woningen in en deze worden gekoppeld. “Maar niets sloot op elkaar aan en dat doet het vaak nog steeds niet. We hebben een ICT’er ingezet die zelf een programma heeft geschreven. En met dat programma werken we tot op de dag van vandaag.” Deze bestanden worden op zo’n dertig criteria gecontroleerd en vervolgens wordt een team ingezet om de woningen waar iets mis lijkt te zijn te onderzoeken. “Dat betekent uiteindelijk gewoon aanbellen, maar wel op basis van de indicatoren. Dat werkt het beste.”

### ***Papier is geduldig***

Bij de bestrijding van woonfraude zijn veel diensten en organisaties betrokken. Er werd begonnen met het opstellen van een raamovereenkomst. Maar de samenwerking ging niet meteen over rozen. “Papier is geduldig. Ik moest echt knokken om capaciteit te krijgen van alle partners voor de buurtgerichte aanpak. Want als je een buurt in gaat, moet iedereen tegelijk in actie komen. Ik heb daarvoor een ronde langs alle partners gemaakt. Gaandeweg is het enthousiasme onder de partners gegroeid en is de samenwerking steeds beter geworden. Dat kwam mede doordat we hebben ingezet op een praktische aanpak.”

### ***Blijven zoeken***

Het bleek in de praktijk lastig om bij geconstateerde fraude actie te ondernemen, zoals het uitzetten van een huurder of het stopzetten van een uitkering. Het leidde vaak tot lange en tijdrovende juridische procedures. Het bleek voor woningcorporaties niet



---

altijd even eenvoudig om een dossier voor de rechter te krijgen. Dat kost veel geld en energie. Er was daardoor soms weinig animo om mee te werken.

“Corporaties zien echter steeds meer in dat de acties naast kosten ook opbrengsten kunnen opleveren. Men kan immers bij uitzetting ook de woning verbeteren en dan de huur verhogen. Maar het blijft zoeken naar oplossingen. Sommige innovaties komen ook bij corporaties vandaan. De AWV heeft een andere oplossing gevonden voor de uitzettingsprocedure. Zij geven het dossier in handen van een deurwaarder en dat levert vaak resultaat op zonder dat het voor de rechter hoeft te komen.”

### **Resultaten**

Inmiddels zijn zo’n 32 buurtgerichte projecten opgezet. En met groeiend resultaat. Naast uitzettingen en stopzetten van uitkeringen zijn hier bijvoorbeeld opeens veel meer huuropzeggingen. Daarnaast is een meldpunt geopend waar nu zo’n duizend meldingen per jaar binnenkomen. “Dat kan op naam of anoniem. Mensen kunnen na drie maanden terugbellen om te vragen hoe het met hun melding staat. Zo laten we mensen zien dat we er echt wat aan doen.”

### **Steun van de wethouder**

Eind jaren negentig kwam het project onder vuur te liggen door protesten vanuit de bevolking. “Er was veel tegenwind tegen koppeling. Er was weinig steun om als gemeente de regels te handhaven. Dat was een erg moeilijke periode. Adressen van medewerkers werden op het internet gezet, medewerkers werden gevolgd.” Het werd in de gemeenteraad besproken en daar is besloten toch door te gaan met het project. “Een belangrijke rol daarbij speelde wethouder Stadig die vol achter het project is gaan staan. Hij wilde het echt.” Die bestuurlijke steun was en blijft cruciaal. “Ik heb steun nodig van het management en van de politiek. Zij moeten ervoor zorgen dat mensen aan de slag kunnen.”

### **Mensen zijn sleutel tot succes**

Willems ziet verschillende succesfactoren. “We zijn constant aan het leren. We kijken hoe het makkelijker kan, welke nieuwe methoden ingezet kunnen worden. Daarbij is het belangrijk om de mensen mee te krijgen. Je vraagt toch om op een andere manier te gaan werken, terwijl mensen vaak gewend zijn om bepaalde dingen gewoon zo te doen. Het hangt vaak af van individuen. Mensen die de noodzaak voor samenwerking zien, die zelf eraan gaan trekken en zo een doorbraak realiseren.”

### **Zoek de energie**

Goede samenwerking is een andere succesfactor. “Zorgen dat je echt *commitment* krijgt, blijft lastig. Als het te vrijblijvend is, dan blijf je bedelen. Dat moet je meteen goed regelen. Je moet niet onevenredig veel energie steken in organisaties die toch niet mee willen werken. Zoek de energie vooral bij mensen die *wel* willen.” Dat werkt volgens Willems als een olievlek; het begon met een aantal voorlopers en die kregen op hun beurt weer andere individuen en organisaties mee.

---

## Zaken op orde

Een ordelijke administratie is een andere succesfactor. "Als de GBA niet op orde is, wordt het veel moeilijker om eraan te beginnen." Daarbij moet worden gelet op privacy en transparantie. "Alles gaat bij ons naar de Registratiekamer die controleert of wij ons werk goed doen. Daarbij is het van belang goed te bepalen wanneer je wie in het proces betreft. De politie zou graag meer en eerder informatie krijgen, en hetzelfde geldt

### 3.3 "We zijn het gewoon gaan máken"



**Olf Kinkhorst, projectleider Nationale Authenticatievoorziening, Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI)**

Wat is beter dan één loket? Geen loket. Wat is beter dan één pasje? Geen pasje. Met de Nieuwe Authenticatievoorziening (NAV), een landelijke methode om veilige transacties tussen burger en overheid via internet mogelijk te maken, heeft de burger aan zijn sofi-nummer genoeg. De NAV \*32 mag een van de grote doorbraken in 2004 worden

genoemd. Kinkhorst: "We doen gewoon ons werk. We hebben hier de insteek: we gaan het gewoon maken, dat kunnen we goed, we zetten het op, maar dan willen we het ook weer kwijt, omdat het niet helemaal of uitsluitend bij onze opdracht past." \*33



#### **Onafhankelijk van de overheid**

Zes grote uitvoeringsorganisaties \*34, verenigd in de zogenaamde 'Manifestgroep' namen onafhankelijk van de rijksoverheid het initiatief om een authenticatievoorziening te ontwikkelen. Projecten vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken waren tot dan toe vooral gericht op complete oplossingen voor identificatie en authenticatie en stelden te hoge eisen aan de veiligheid en betrouwbaarheid. Een simpele oplossing voor communicatie tussen burger en overheid bleef uit. Een efficiëntere afhandeling van klantencontacten en informatieverwerking kon niet lang meer uitblijven. Dan moest de lat maar wat lager. De NAV doorkruiste niet alleen bestaande programma's, maar streefde ze ook voorbij. In minder dan een jaar tijd na publicatie van de plannen is een werkend prototype in gebruik genomen.

#### **Speeltjes loslaten**

Op de NAV werd door diverse ministeries in eerste instantie schrikkerig gereageerd. Maar al snel werd iedereen duidelijk dat het in het algemeen belang was om ermee door te gaan. Dat werd bekrachtigd door het DG-SG overleg waarin besloten

\*32 De NAV wordt ook wel Burgerpin genoemd.

\*33 De ontwikkeling van de NAV wordt nu door het BKWI gecoördineerd, maar op termijn door de Belastingdienst operationeel beheerd.

\*34 SvB, IBG, CWI, UWV, CvZ en de Belastingdienst.

---

werd gezamenlijk verder te werken aan de implementatie en de wettelijke basis. “Uiteindelijk heb je elkaar keihard nodig. Je kunt best een initiatief nemen, maar je moet gelijk weer aansluiting zoeken. In je eentje lukt het niet. De Directeur-Generaal van de Belastingdienst heeft op een gegeven moment letterlijk gezegd: ‘Iedereen moet bereid zijn de eigen speeltjes los te laten.’ Zo’n houding is precies wat er nodig is.”

### ***Daar roept iemand***

De innovatie was geenszins zaak van het puur toepassen van ICT. “Je moet eerst bedenken wat je wilt bereiken, vervolgens het proces analyseren en dan oplossingen bedenken en technieken kiezen. Het probleem is dat we in Nederland juist te gefixeerd zijn op oplossingen. Dat begint bijvoorbeeld in de Tweede Kamer. Daar roept iemand dan ineens dat het afgelopen moet zijn met papieren gegevensuitwisseling. Dus dan wordt afgesproken dat er elektronische koppelingen worden gemaakt. Maar daarmee heb je het probleem van de informatie-uitwisseling nog niet opgelost. Je moet juist heel praktisch kijken welke informatie waar binnenkomt en verwerkt wordt en vervolgens afspraken maken over elektronische dan wel papieren uitwisseling.”

### ***Praktischer denken***

“Het is typisch Nederlands om te wachten op de beste oplossing en de veiligste techniek, maar daarmee zetten we onszelf klem. Vergelijk het met een huis dat je tegen inbraak wil beveiligen. De veiligste oplossing is vier muren en een dak zonder ramen en deuren. Maar in zo’n huis is het lastig wonen.” Daarom moeten we vooral veel praktischer gaan denken en soms met wat minder genoegen nemen.

### ***Cultuur van eigenbelang***

“We zitten gebakken in een cultuur van eigenbelang, waarin iedereen wordt afgerekend op zijn eigen zaken. Niemand wordt beloond voor zijn inzet voor het algemeen belang of het totaalresultaat.” Dat het met de NAV wel gelukt is om die cultuur te doorbreken is te danken aan de enorme uitvoeringsproblemen. “Iedereen zag dat het niet meer ging zo. Er was sprake van een soort *Verelendung*: alles werd zo duur en zo onbeheersbaar dat het wel moest.”

### ***Zelfredzaamheid is uitgangspunt***

Op de politiek wachten was geen optie meer. De betrokken partijen uit de Manifestgroep wilden de zaak vanuit de uitvoering regelen. “Wie kan het beste beoordelen hoe hij beter af is? De burger zelf natuurlijk! Je moet uitgaan van een zelfredzame klant. Maar dat doen we niet, we ontnemen hem de macht en zien alle klanten vervolgens als een homogene groep die we op eenzelfde manier behandelen. Daarmee doen we de individuele burger geen recht en maken we het onszelf moeilijker dan nodig is.”

### ***Onafhankelijkheid***

Kinkhorst zelf dankt zijn effectiviteit aan de ruimte en de dekking die hij heeft gekregen. “De bestuursvoorzitter van het CWI, Rens de Groot, is formeel mijn directe baas en dus eindverantwoordelijk voor alles wat ik doe. Maar hij laat mij het CWI net zo benaderen als de andere ketenpartners. Die onafhankelijkheid geeft mij de vrijheid om initiatieven te nemen en snel praktische oplossingen voor de keten te realiseren.”



## 3.4 “Iedereen kijkt anders naar een boefje”



**Frank Smilda, ontwikkelaar Ketenkalender Veelplegers, politie Utrecht** \*35

Jonge veelplegers hebben vaak een veelomvattende loopbaan. Daar kwam Frank Smilda achter toen hij de records van een aantal delinquenten eens naging. Zijn ketenkalender maakte de ‘carrière’ van jeugdige veelplegers inzichtelijk en daarmee ook de inefficiëntie en ineffectiviteit van het beleid en de uitvoering van de betrokken partijen. “De visualisatie van de problematiek in een Donald Duck-plaatje heeft de problematiek in één keer glashelder neergezet. Daar kon niemand zich aan onttrekken.”

### **Boefjes volgen**

De organisaties schrokken van de plaatjes. “De onderzoeken mochten pas naar buiten worden gebracht op het moment dat er een duidelijk plan van aanpak was voor een oplossingsrichting. Dat gebeurde een half jaar later, toen de partijen op strategisch niveau besloten te gaan samenwerken.” Het resulteerde in het project Heldere Aanpak Kernjongeren (HAK), een samenwerkingsverband van politie, OM, Bureau Jeugdzorg, Kinderbescherming, Reclassering en gemeente. Deze organisaties waren bij het project HAK erg coöperatief. Directe aanleiding voor het ontstaan waren twee onderzoeken waarbij Smilda’s ketenkalender een belangrijke aanleiding vormde.



### **Projectteam en regierol**

De organisaties hebben projectleden geselecteerd en mandaat gegeven. “Deze professionals waren erg gedreven om het probleem op te lossen en wilden graag samenwerken.” Maar ook een zachte dwang droeg bij: als een organisatie zich niet aan afspraken zou houden (door bijvoorbeeld iemand die maar voor vijftig procent beschikbaar was te sturen), zou dit direct teruggekoppeld worden en zouden er passende maatregelen genomen worden.”

Toch bleven de belangentegenstellingen tussen de partijen bestaan. “De projectgroep heeft afgesproken hier professioneel mee om te gaan. Er werd vanuit de eigen professionaliteit gediscussieerd, maar alleen met professionele argumenten. Als men er in de discussie echt niet uitkwam, nam de Officier van Justitie uiteindelijk de beslissing. Het OM speelde de regierol in het project.”

### **Enorme verkokering**

Het grootste probleem bleek de enorme verkokering te zijn. “We dachten dat we wel van elkaar wisten hoe het precies zat, maar als je dan bij elkaar zit en alles open en eerlijk uitspreekt, blijkt dat je heel veel zaken van elkaar gewoon niet weet, zaken die heel essentieel zijn voor de juiste afhandeling van een jongere. Iedereen kijkt met een andere bril op naar een boefje. Voor de politie gaat het om een boefje, voor de Reclassering om een cliënt en voor de Kinderbescherming om een kind dat een aai over de bol moet hebben.”

\*35 Frank Smilda is anderhalf jaar projectleider geweest van HAK. Hij bekleedt nu een functie bij de Recherche.



---

Dat had consequenties voor de gegevens die de verschillende ketenpartners bijhielden. Elke partner bracht een eigen focus en een eigen professionaliteit in het overleg. En dat had ook consequenties voor de gegevens die de verschillende partijen bijhielden. Ze hadden allemaal verschillende systemen met gegevens over dezelfde jongeren. "Wat HAK heeft gedaan, is van geregistreerde gegevens informatie maken."

### ***Grondige analyse***

Resultaat van het project was een nauwgezette analyse van de strafrechtketen. "Het projectteam heeft gedurende anderhalf jaar een aantal 'boefjes' gevolgd en hun verleden in kaart gebracht. Dit resulteerde in een grondige analyse van de keten. Er werden circa honderd knelpunten in kaart gebracht." Plus de behandeling van de zaken van veelplegers veranderde: de boefjes werden besproken in een casusoverleg en er werd pro-actief een scenario vastgelegd. Dus als een boefje werd aangehouden, lag een draaiboek klaar voor wat er met hem of haar kon gebeuren.

### ***Sense of urgency***

Een ander belangrijk resultaat was de *sense of urgency* die gekweekt werd bij de betrokken organisaties. Met name de ketenkalender maakte pijnlijk duidelijk dat het beleid voor jeugdige veelplegers ineffectief was terwijl deze jongeren wel veel overlast veroorzaakten. Door de *sense of urgency* werd de wil om samen te werken en energie in het project te steken steeds groter.

### ***Ruimte en budget***

Waarom er een doorbraak mogelijk was bij de politie in Utrecht, vindt Smilda moeilijk te zeggen. "Bij de politie heb ik alle ruimte gekregen om te innoveren, te proberen en uit te vinden. De Politie Regio Utrecht staat bekend als een innovatieve regio, waar de korpsleiding de filosofie heeft: laat duizend bloemen bloeien. Als er nieuwe, innovatieve ideeën zijn, dan krijg je daar ook de ruimte en het budget voor."

### ***Ondanks de politiek***

De problematiek van de strafrechtketen is voor de politiek helaas niet altijd geheel helder. Met de politiek worden er prestatieafspraken gemaakt voor de politie met gevolgen voor de hele keten. Het is hem nog steeds niet altijd duidelijk of de politiek hier voldoende rekening mee houdt. "Als je vanuit Den Haag op landelijk niveau centraal wil sturen, is het vrijwel onmogelijk om op lokaal niveau alle feiten te kennen. Op lokaal niveau zit veel expertise, niet in Den Haag. De innovaties in het project HAK kwamen meer tot stand ondanks, dan dankzij de politiek. Maar we hebben de politiek voor onze aanpak wel heel hard nodig."



---

## 4. NADEEL VAN DE TWIJFEL

### Analyse van succes- en faalfactoren

Een slimme en brede toepassing van ICT is onontbeerlijk voor innovatie. Alleen ICT biedt organisaties de mogelijkheid om te beantwoorden aan de complexe, pluriforme en veranderlijke maatschappelijke omgeving. En alleen ICT zorgt ervoor dat organisaties in staat zijn burgers zelf hierin een rol te laten vervullen. Maar ICT is nooit een oplossing in zichzelf. Sterker nog, wanneer elke organisatie in een keten een eigen ICT-oplossing ontwikkelt met eigen standaarden en een eigen database, zijn we verder van huis. Dan sluiten we de mogelijkheid van samenwerking juist verder uit. Willen we de kracht van ICT benutten, dan zullen we moeten kijken welke processen daarachter schuil gaan. En als we kijken naar die processen, dan zien we dat die bijna overal gebaseerd zijn op een achterhaalde institutionele ordening.

#### ***Autonomie en eigenbelang***

In alle cases vormt de achterhaalde ordening van de publieke sector een belemmering voor het effectief optreden van het openbaar bestuur. Bij de bestrijding van borstkanker leidt de inrichting van de organisatie (naar specialisme) van de ziekenhuizen tot kostbare en patiëntonvriendelijke zorg. Bovendien vormen autonomie en belangen van afdelingen van diezelfde ziekenhuizen een belemmering om de gezondheidszorg anders in te richten. De gezondheidszorg loopt stuk op haar verouderde organisatievorm.

Ook de autonomie van de sociale diensten van gemeenten, CWI en UWV vormt een belemmering voor adequate reïntegratieprocessen en voor het anders inrichten van de reïntegratieketen. Het enige moment dat wethouders warmliepen voor het CWI was toen de minister honderdtwintig gemeenten wilde aanwijzen voor de vestiging van een CWI-kantoor. Het ging hen kennelijk om de arbeidsplaatsen. Een effectieve gegevensuitwisseling tussen CWI en gemeenten had waarschijnlijk het functioneren van de arbeidsmarkt een betere dienst bewezen...

Ketenpartners, zoals gemeenten, politiekorpsen, OM, CWI, UWV en ziekenhuizen, hebben institutionele belangen om *niet* samen te werken. Samenwerking zou er immers toe kunnen leiden dat een aantal taken en bevoegdheden van organisaties komt te vervallen.

#### ***Publiek-private waterscheiding***

Ook het rigide denken in grenzen tussen publieke en private organisaties is fnuikend voor een effectieve uitvoering van publieke taken. Woningcorporaties en reïntegratiebedrijven kunnen niet goed bijdragen aan de oplossing van andere uitvoeringsproblemen wanneer zij afgezonderd zijn van informatiele processen in de keten. Niet de rechtsvorm van een organisatie, maar het karakter van het probleem moet bepalend zijn voor de toekenning van inzagerechten in registraties.

#### ***Het nadeel van de twijfel***

De acceptatie van wederzijdse afhankelijkheid staat of valt met wederzijds vertrouwen. Ervaringen met en reputaties van organisaties beïnvloeden de mate waarin partijen



---

vertrouwen in elkaar hebben. De gemeente vertrouwt niet op de gegevens van het CWI en voert daarom opnieuw een eigen intakegesprek met de klant. De arts vertrouwt niet op een bloedmonster van een andere arts en laat daarom opnieuw bloed prikken. De politie vertrouwt niet op de GBA en houdt er daarom een schaduwregistratie op na. Wantrouwen kan dus leiden tot gebrekkige samenwerking, wat weer leidt tot minder vertrouwen. Deze negatieve spiraal kan alleen worden doorbroken als partners elkaar het voordeel van de twijfel geven en met positieve verwachtingen en bedoelingen samen aan een ketenprobleem gaan werken. Het project HAK bijvoorbeeld heeft zo'n goede reputatie dat organisaties zich vrijwillig aanmelden om mee te doen.

### ***Non-interventie als norm***

In veel ketens heerst een algemeen gedeelde non-interventie norm. Een vooruitstrevend arts die in de kranten de zorgsector oproept tot meer patiëntgericht werken, vertelt dat hij door zijn studievriendjes wordt teruggefloten. Politiekorpsen dulden geen inmenging van anderen en daarom heeft elk korps na tien jaar nog steeds een eigen informatiesysteem.

Deze voorbeelden van horizontale non-interventie hebben vooral te maken met belangen van personen of organisaties. Inmenging leidt tot de beperking van hun vrijheid. Horizontale non-interventie leidt in veel ketens tot gesloten, op zichzelf gerichte en confrontatie mijdende ketenpartners. ('Laat jij mij met rust, dan laat ik jou met rust.') Bij verticale non-interventie voorkomt de hiërarchische verhouding inmenging. Zo geldt in de gezondheidszorg de ongeschreven regel dat een verpleegkundige geen kritiek uit op een arts. Ondertussen delft het maatschappelijk belang het onderspit.

### ***Perverse financiële mechanismen***

Er bestaan soms financiële prikkels om *niet* samen te werken. Als artsen processen patiëntgericht gaan inrichten, betekent dat in veel gevallen dat de maatschap waarin zij werken minder winst gaat maken. Als partners in de sociale zekerheid gaan samenwerken, betekent dat waarschijnlijk een herverdeling van financiële middelen; het budget van de een of de andere partner zou dan wel eens kunnen slinken. Financiële voordelen worden alleen gezien als die in het eigen domein vallen en niet leiden tot lagere budgetten voor de eigen organisatie. Bovendien gaan efficiëntie, betere dienstverlening en effectiviteit samen met banenverlies en functiewijzigingen. Bijna niemand, bestuurlijk noch ambtelijk, durft dit aan.

### ***Starre regelgeving***

Regels werken vaak niet mee. Woonfraude wordt op het moment onvoldoende effectief opgespoord, omdat de wet <sup>\*36</sup> bestandsvergelijking tussen publieke en private organisaties (gemeenten en woningbouwcorporaties) niet toelaat. Amsterdam vormt een uitzondering. Daar was bestandsvergelijking al juridisch geregeld zodat vergelijking wel mogelijk was. De gemeente spoort met minder inzet van middelen meer gevallen van woonfraude op. Het CBP <sup>\*37</sup> vindt dat in Amsterdam de wet wordt omzeild. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken <sup>\*38</sup> zegt dat er geen probleem is en stelt dat de uitvoerders het maar met het CBP moeten regelen. Uitvoerders rest dus de keuze de fraude te gedogen of de wet te overtreden.

---

In de casus van veelplegers blijkt een koppeling van bestanden weer wel mogelijk, omdat het hier gaat om de uitwisseling tussen overheidsinstellingen. In sommige ketens, zoals bij de reïntegratieketen, wordt privacywetgeving wel erg snel als barrière genoemd. Bij nader onderzoek blijkt dat gegevensverstrekking mogelijk is als dat vanuit de optiek van een goede taakuitoefening noodzakelijk is ('doelbinding'). De Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) verbiedt immers geen gegevensuitwisseling tussen instanties, maar onzorgvuldig gebruik. Door de uitwisseling te relateren aan de goede, effectieve taakuitoefening en zorgvuldigheidsmaatregelen te treffen (zoals vernietiging na gebruik) zou uitwisseling in veel gevallen wel mogelijk zijn.

### ***Eenzijdige gerichtheid op negatieve incidenten***

Als er iets misgaat, staan politici te springen om nieuwe regels, nieuw geld, of nieuw beleid te beloven. Het wrange is dat juist dit gedrag een contraproductief effect kan hebben. In de sociale zekerheid heeft men last van de impulsieve reacties die de politiek geeft op incidenten. Ze verstoren de uitvoering van het lopende beleid en maken bovendien die uitvoering steeds complexer. Politieke reacties op positieve incidenten zijn er veel minder, want goed nieuws is geen nieuws.

Het gebrek aan aandacht en toewijding bij politici voor de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur is een groot gemis. Het staat niet alleen de mogelijkheid van experiment in de weg, maar houdt ook de opschaling van bewezen successen nodeloos lang op. Als politici zich sterk zouden maken voor het wegnemen van barrières voor succesvolle innovaties, zouden zij uitvoerders, burgers en ook zichzelf een veel betere dienst bewijzen.



\*36 Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens.

\*37 CBP: College Bescherming Persoonsgegevens.

\*38 Het ministerie is verantwoordelijk voor deze Wet.

---

## 5. KLIMAAT VOOR HELDEN

### Wenken van en voor de praktijk

Het goede nieuws is dat we in Nederland helden hebben. Het slechte nieuws is dat het er zo weinig zijn. De grote vraag is: *waarom*? Hoe kunnen we daar verandering in brengen? De vraag van de tafel vegen met de constatering dat eenmaal niets vanzelf gaat en dat alleen helden in staat zijn veranderingen door te voeren, is kortzichtig en frustrerend. Vernieuwing is niet slechts te danken aan eenlingen en contingente factoren die 'toevallig' innovaties mogelijk maken.

Uit de cases en de verhalen blijkt een zeker verband tussen instituties en maatschappelijke processen, beleid en uitvoering, management en initiatief, informatie en ICT. Het samenspel tussen die factoren bepaalt of en hoe vernieuwing mogelijk is. Om zicht te krijgen op dat complexe samenspel is het belangrijk om te zien welke rode lijn in alle behandelde cases is waar te nemen: de institutionele metamorfose van een aanbodgeoriënteerde naar een probleemgestuurde overheid.

#### **Praktische lessen**

Alle cases laten dezelfde hoofdlijnen zien. Beter presteren van de overheid wordt mogelijk als verschillende organisaties in de uitvoering een gezamenlijk resultaat zien en beseffen dat zij dit enkel kunnen bereiken door *samenwerken*. Zij moeten hiervoor wel bereid zijn hun eigen werkprocessen aan te passen. ICT is een krachtig instrument voor een beter presterende overheid, maar alleen wanneer het wordt ingezet als de hier genoemde lessen het uitgangspunt vormen.

Uit alle interviews blijkt dat de innovatie tot stand komt als bestuurders innovatieve, *praktisch denkende* uitvoerders inzetten en hun *ruimte en ondersteuning* bieden, ook als het even tegenzit. Er moet een goede analyse worden gemaakt van wat het probleem werkelijk is en men moet *niet wachten* op de (theoretisch) allerbeste oplossing. Innovatie begint met wat je al kunt bereiken binnen de gegeven omstandigheden.

De bestuurders zijn vervolgens weer nodig om tegengekomen barrières weg te nemen om een geslaagde innovatie te kunnen uitroepen tot nieuwe standaard. Op landelijk niveau moeten bestuurders en politici zich inspannen voor de *opschaling* – het invoeren van de nieuwe standaard in den brede, inclusief de ICT-infrastructuur.

#### **Het klimaat: helden kweken en vermenigvuldigen**

Om deze beweging in gang te zetten is dus meer nodig dan alleen goede wil. Succes van een innovatie blijkt toe te schrijven aan specifieke omstandigheden. Onze overtuiging is dat deze voor een groot deel te creëren zijn. Hieronder proberen we op praktisch niveau enkele handvatten te formuleren om de opkomst van innovatieve helden mogelijk te maken en hen de navolging te laten krijgen die ze verdienen.



---

## ***De innovatie: problemen, processen, instituties, ICT***

Begin met een innovatie in een keten waar het maatschappelijk probleem zich het sterkst manifesteert. De *sense of urgency* zal dan het hoogst zijn en organisaties zullen, mede door druk van buitenaf en vanuit de politiek, sneller geneigd zijn samen te werken. Het kan helpen de problemen te visualiseren, zoals met de ketenkalender van de veelplegers. ICT is onontbeerlijk, maar bewijst haar waarde pas als organisaties bereid zijn hun eigen werkprocessen te veranderen. Zonder institutionele innovatie zijn overheidsprestaties met ICT nauwelijks te verbeteren. Innovaties dienen daarom vanuit de processen te worden gestart. Zoals Kinkhorst het zegt: "Je moet eerst bedenken wat je wilt bereiken, vervolgens het proces analyseren en dan oplossingen bedenken en technieken kiezen."

## ***Uitvoerders: benut expertise en neem initiatief***

Innovatie is niets voor hobbykippen. Uitvoerders zijn deskundig. Innovaties moeten daarom door (teams van) uitvoerders worden verzonden en uitgevoerd. Deze moeten daartoe de ruimte en de budgetten krijgen. Daar is een stimulerende organisatiecultuur voor nodig: uitvoerders met goede innovatieve ideeën moeten worden beloond met ruimte en budget om de innovatie daadwerkelijk te verwezenlijken. Zo komen innovaties sneller tot stand.

Initiatief van onderaf moet worden aangemoedigd. De teams moeten worden geformeerd rond maatschappelijke vraagstukken, niet binnen of vanuit verkokerde organisaties. Het team moet multidisciplinair zijn; bij innovaties in een keten moeten alle betrokken partijen een afgevaardigde in het team hebben. De afgevaardigden moeten een duidelijk mandaat meekrijgen. Ze moeten bereid zijn 'met andere brillen op' naar het probleem te kijken. Ze moeten betrokkenheid tonen om problemen op te lossen en verder kijken dan de grenzen van de organisatie.

## ***Bestuurders: geef ruimte en steun***


Beslissingen tot samenwerking moeten op hoog ambtelijk en politiek niveau genomen en verdedigd worden. Teams van uitvoerders moeten vanaf dit niveau de opdracht krijgen een bepaald maatschappelijk probleem op te lossen. Op dit niveau moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over *commitment* aan het team; afgevaardigden moeten goede professionals zijn, niet mensen die toevallig toch niks te doen hadden. Indien organisaties of afgevaardigden zich hier niet aan houden, moeten op het hoogste niveau sancties worden getroffen. Ambtelijke en met name politieke steun in moeilijke tijden is onontbeerlijk. Elke innovatie kent immers tegenslag. Juist als het allemaal wat minder gaat en de resultaten nog wat tegenvallen, is het noodzakelijk dat politici steun geven aan het team om door te gaan.

## ***Resultaten: legitimeer het experiment***

Resultaat wekt enthousiasme op en vice versa. De bezieling binnen het team groeit naarmate de samenwerking meer resultaten oplevert en de teamleden elkaar leren vertrouwen en waarderen vanwege hun professionaliteit. Bij goed resultaat zullen organisaties die voorheen sceptisch waren en niet wilden participeren, komen aankloppen



---



om ook mee te doen. Het team moet zich 'lerend' en flexibel opstellen. Het moet leren van de eigen fouten en flexibel reageren op veranderde omstandigheden die nieuwe kansen bieden of bedreigend zijn.

### ***De politiek: belang bij opschaling***

Maak de resultaten zichtbaar: dit stimuleert zowel de uitvoerders als de bestuurders om zich blijvend aan de vernieuwing te verbinden. Als ook burgers van de resultaten kunnen profiteren, wordt de innovatie voor politici ook interessanter om te steunen. Het communiceren van resultaten helpt dus om politici te interesseren voor verbetering van de uitvoering. Zorg dat de innovatie niet als een eenzame *best practice* te boek komt te staan, maar investeer in de structurele opschaling van de innovatie. Betrek politici en bestuurders bij de analyse van de innovatie en spreek hen aan op het scheppen van de voorwaarden voor de opschaling. De innovatie komt vanuit de uitvoering; de verantwoordelijkheid voor de brede implementatie ligt bij bestuur en politiek.

---

# COLOFON

## **De 'Belgen'**

De initiatiefgroep Belgendoenheterbeter.nl is een samenwerkingsverband van organisaties en individuen die zich bezighouden met onderzoek, advies, training, debat en communicatie op het terrein van de modernisering van de overheid. In 2003 faciliteerde deze ad hoc-groep de zelfbenoemde staatscommissie Belgendoenheterbeter.nl. Die bracht onder voorzitterschap van Arthur Docters van Leeuwen het rapport 'Een kwestie van uitvoering. Vernieuwingsagenda voor de presterende overheid' uit. Dit 'Belgenrapport' leidde in politiek en ambtelijk Den Haag en op lokaal niveau tot veel debat en actie. De initiatiefgroep werkt sindsdien als netwerkorganisatie op eigen initiatief en in opdracht aan het verder ontwikkelen en verspreiden van kennis en ideeën en aan het toepassen daarvan in uitvoeringsketens.



Het rapport 'Een kwestie van uitvoering' is te downloaden vanaf [www.belgendoenheterbeter.nl](http://www.belgendoenheterbeter.nl)

## **DGTP**

Deze publicatie kwam tot stand naar aanleiding van de ketenonderzoeken die de initiatiefgroep deed in opdracht van het Directoraat-Generaal Telecom en Post (DGTP) van het Ministerie van Economische Zaken. De resultaten van de ketenonderzoeken zijn eerder gebruikt in verschillende activiteiten van het Ministerie en werden in deze publicatie gebundeld en vergezeld van interviews. De analyses en aanbevelingen zijn geheel voor rekening van de initiatiefgroep. Zij wil Mark Frequin en Joost van der Vleuten van DGTP bedanken voor de waardevolle inbreng.

## **Auteurs**

Drs. Noor Huijboom is senior adviseur en onderzoeker bij Zenc, onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van ICT, overheid en innovatie. Daarnaast werkt ze aan een proefschrift over keteninformatisering. [noor.huijboom@zenc.nl](mailto:noor.huijboom@zenc.nl)

Drs. Jorrit de Jong is zelfstandig adviseur, simulatiespel- en debatleider op het gebied van innovatie in het openbaar bestuur. Hij was mede-oprichter en directeur van United Knowledge en doceert nu o.a. het vak Openbaar Bestuur en Informatisering aan de Universiteit van Leiden. [mail@jorritdejong.nl](mailto:mail@jorritdejong.nl)

Drs. Marco Meesters is adviseur bij Zenc, onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van ICT, overheid en innovatie. Van oorsprong is hij bedrijfskundige en hij studeert nu, naast zijn werk, politicologie in Leiden. [marco.meesters@zenc.nl](mailto:marco.meesters@zenc.nl)

Drs. Joeri van den Steenhoven is oprichter en secretaris van de stichting Nederland Kennisland, een organisatie die zich toelegt op het stimuleren en initiëren van innovaties in samenleving en publieke sector. Hij publiceert o.a. over de kenniseconomie. [js@kl.nl](mailto:js@kl.nl)



---

Prof. dr. Arre Zuurmond is directeur van Zenc, onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van ICT, overheid en innovatie. Hij promoveerde cum laude op het proefschrift 'De Infocratie'. Hij is vanwege de Stichting Toekomstbeeld der Techniek bijzonder hoogleraar ICT en de Toekomst van het Openbaar Bestuur in Leiden. [arre.zuurmond@zenc.nl](mailto:arre.zuurmond@zenc.nl)

### **Advies**

Deze publicatie was niet tot stand gekomen zonder de wijze en stimulerende input van Arthur Docters van Leeuwen, Saskia Stuiveling, Herman Tjeenk Willink, Roel In 't Veld en Ig Snellen.

### **Productie**

Coördinatie: Jorrit de Jong en Edwin Schraivesande, United Knowledge B.V. en Ted Dicks, Zenc

Eindredactie: Sanderijn Cels, Lanseloet

Vormgeving: Dennis Parren, Ruwijs, [www.ruwijs.nl](http://www.ruwijs.nl)

Webondersteuning: [Politiek-digitaal.nl](http://Politiek-digitaal.nl)

### **Webadressen**



Initiatiefgroep Belgendoenhetbeter.nl  
[www.belgendoenhetbeter.nl](http://www.belgendoenhetbeter.nl)



Ministerie van Economische Zaken

Directoraat-Generaal Telecom en Post (DGTP) van het Ministerie van Economische Zaken:  
[www.minez.nl](http://www.minez.nl)



Zenc:  
[www.zenc.nl](http://www.zenc.nl)



Stichting Nederland Kennisland:  
[www.kennisland.nl](http://www.kennisland.nl)



unitedknowledge

United Knowledge: [www.unitedknowledge.nl](http://www.unitedknowledge.nl)



Politiek-digitaal.nl:  
[www.politiek-digitaal.nl](http://www.politiek-digitaal.nl)



Ministerie van Economische Zaken



*Hollandse Helden*

is het vervolg op het rapport *Een kwestie van uitvoering* van de commissie Belgendoenheter.nl. Het doet verslag van ketenonderzoeken, interviews, debat en analyse. Het probeert antwoord te geven op de vraag waarom innovatie meestal niet en soms wel tot stand komt. En het bevat lessen voor uitvoerders, bestuurders en politici die de verbetering van overheidsprestaties serieus willen nemen.

[www.belgendoenheter.nl](http://www.belgendoenheter.nl)