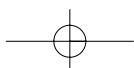
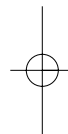
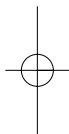
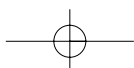
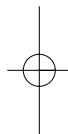
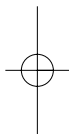
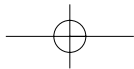
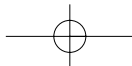


PRESTEREN VRAAGT OM INNOVEREN  
HOE EN WAAROM GEMEENTEN MOETEN VERNIEUWEN

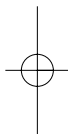




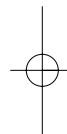


# Presteren vraagt om innoveren

## Hoe en waarom gemeenten moeten vernieuwen

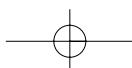


Jaring Hiemstra (red.)  
Henk Wesseling  
Karel van Hengel  
Marjan Havekes  
Paul Dijcks



**VNG uitgeverij**

Postbus 30 435, 2500 GK Den Haag  
Telefax (070) 346 92 01  
Internet: [www.vnguitgeverij.nl](http://www.vnguitgeverij.nl)



## COLOFON

### *Redactieraad:*

Dhr. H. Schartman  
Dhr. P. Tops  
Dhr. R. Pans  
Dhr. J. Hiemstra  
Dhr. H. Wesseling  
Dhr H. van Oorschot  
Dhr R. Schouten

### *Auteurs:*

Jaring Hiemstra (red.)  
Henk Wesseling  
Karel van Hengel  
Marjan Havekes  
Paul Dijcks

### *Ontwerp omslag:*

Bertine Colsen

## THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen:

ISBN: 90 322 7327 2

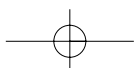
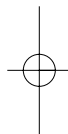
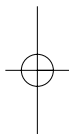
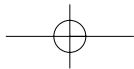
© VNG uitgeverij bv, Den Haag 2005

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan.

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>1 Gemeenten moeten kiezen voor innovatie</b>	<b>9</b>
1.1 Ogenschijnlijk tegenstrijdige eis aan gemeenten: meer presteren met minder middelen	9
1.2 Hoe gemeenten kunnen omgaan met de tegenstrijdige opgave: vier methoden	10
1.2.1 Lastenverzwaring	11
1.2.2 Kaasschaaf	11
1.2.3 Kiezen voor kerntaken	12
1.2.4 Innovatie	12
1.3 Innovatie, de enige manier waarop gemeenten duurzaam kunnen omgaan met het meer-met-minder vraagstuk	13
<b>2 Resultaat van innovatie verschilt per rol en kan op verschillende niveaus plaatsvinden</b>	<b>15</b>
2.1 Innovatie moet leiden tot een gemeente die doelmatiger is en betere resultaten levert	15
2.2 Richting van de innovatie verschilt per rol van de gemeente	16
2.2.1 De rollen van de gemeente	16
2.2.2 De gemeente als dienstverlener	17
2.2.3 De gemeente als regeltoepasser en -handhaver	19
2.2.4 De gemeente als ontwikkelaar	20
2.2.5 De gemeente als beheerder	20
2.3 Niveaus van innovatie	21
2.3.1 Strategische innovatie	22
2.3.2 Innovatie van de organisatie en besturing	25
2.3.3 Operationele innovatie	26
<b>3 Innoveren vraagt om resultaatgericht veranderen</b>	<b>29</b>
3.1 Innovatie vraagt om resultaatgerichte aanpak	29
3.1.1 Les 1: Geloof en onderkenning van de noodzaak tot verandering is cruciaal	30
3.1.2 Les 2: Maak een reële mix van innovatie- en bezuinigingsstrategieën	30
3.1.3 Les 3: Pak innovatie planmatig aan	31
3.1.4 Les 4: Innoveren is leren	32
3.2 Zes stellingen als basis voor discussie over het thema innovatie	33
<b>Bijlage A: deelnemers rondetafelconferentie</b>	<b>35</b>
<b>Bijlage B: over de auteurs</b>	<b>37</b>



## Inleiding

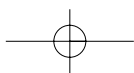
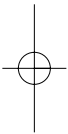
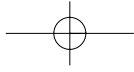
De jaren dat er in gemeentehuizen tijdens meerjarenbegrotingen vooral over moest worden nagedacht hoe de financiële ruimte de komende jaren zal worden ingevuld is definitief voorbij. Bestuurders en ambtenaren staan nu voor een andere opgave: hoe krijgen we een sluitende meerjarenbegroting en hoe zorgen we ervoor dat we ook onze ambities realiseren? De noodzaak tot beter presteren in combinatie met de bezuinigingsdruk is in onze visie ook een kans. Een kans om kritisch te kijken naar de rol van de gemeente: waar ligt de grens ligt tussen de rol van de gemeente enerzijds en burgers en andere partijen anderzijds? Een kans om kritisch de organisatie en de inrichting van processen onder de loep te nemen.

Met deze uitgave willen we gemeenten inspireren serieus met innovatie aan de slag te gaan. Dit is volgens ons de enige weg voor gemeenten om duurzaam te kunnen omgaan met de paradoxale eis van meer presteren met minder geld. Dit boekje is geen kookboek of blauwdruk. Het is vooral een boekje om gedachten te ordenen en enkele nuttige ideeën aan te reiken.

Gelukkig is onze ervaring dat innoveren ook leuk is. Als innovatieve processen binnen een aantal randvoorwaarden plaatsvinden kunnen processen inspirerend zijn. In hoofdstuk 1 zullen we aangeven waarom gemeenten volgens ons de komende jaren steeds meer moeten inzetten op innovatie. De vraag is dan wat de richting moet zijn voor innovatie en wat voor soorten innovatie er zijn te onderscheiden. Deze vraag beantwoorden we in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 presenteren we een viertal lessen bij innovatie.

Tijdens een inspirerende bijeenkomst in Dordrecht hebben wij met mensen uit de praktijk kunnen spreken over het onderwerp innovatie. Wij danken de deelnemers aan deze bijeenkomst (zie bijlage A). Zonder hen hadden we dit boekje niet in deze vorm kunnen maken.

Jaring Hiemstra



# 1 Gemeenten moeten kiezen voor innovatie

- Gemeenten worden geconfronteerd met een ogenschijnlijk tegenstrijdige opgave: meer presteren met minder middelen
- Er zijn op hoofdlijnen vier methoden te onderscheiden hoe gemeenten om kunnen gaan met de tegenstrijdige opgave
- De komende jaren zullen gemeenten in toenemende mate moeten innoveren om beter te presteren met minder of gelijkblijvende middelen

## 1.1 OGENSCHIJNLIJK TEGENSTRIJDIGE EIS AAN GEMEENTEN: MEER PRESTEREN MET MINDER MIDDELEN

Gaven enkele jaren geleden burgers de (lokale) overheid nog redelijke rapportcijfers, de afgelopen twee jaar zien we in diverse onderzoeken het beeld naar voren komen dat de burger kritisch is over het functioneren van de (lokale) overheid. Veel bestuurders en ambtenaren hebben tegenwoordig de woorden 'meer daadkracht' en 'betere prestaties' dan ook voor in de mond liggen. Dit duidt op een toenemend besef dat uiteindelijk slechts maatschappelijke prestaties tellen. Vergaderen, plannenmakerij en interne projecten zijn mooi, maar het gaat om wat er geleverd wordt. Wat is het daadwerkelijke resultaat? Tegelijk met de vraag naar de prestatie dringt zich de vraag op hoe realistisch het verwachtingspatroon van de burgers is als het gaat om het prestatievermogen van de overheid. Daarmee komt ook de vraag naar voren hoe gemeenten realistische verwachtingen kunnen creëren bij burgers waar het gaat om het vermogen van de overheid om diensten te leveren of maatschappelijke vraagstukken aan te pakken.

Veel collegeprogramma's zijn ambitieuzer en concreter dan die van de afgelopen decennia. De Amsterdamse en Rotterdamse colleges hebben bijvoorbeeld net als veel andere gemeenten ambitieuze en meetbare doelen opgenomen over de woningbouwproductie en veiligheid. Naast heldere ambities kunnen we ook constateren dat andere overheden en maatschappelijke organisaties proberen meer grip te krijgen op en inzicht in het presteren van de lokale overheid. In de media worden gemeenten kritisch aan de tand gevoeld in programma's als *Over de balk gesmeten*, of beloond voor slechte dienstverlening met de *Gouden eikel*, en maatschappelijk organisaties als de Vereniging Eigen Huis (o.a. kosten bouwvergunningen) volgen de prestaties van de gemeente kritisch. Zichtbare maatschappelijke prestaties moeten een bijdrage leveren aan het vertrouwen in

de gemeente. Daarmee is de noodzaak om bedrijfsmatig te werken niet van tafel, maar deze is wel in een andere context komen te staan – de organisatie en bedrijfsvoering ten dienste aan de te leveren externe prestaties.

Tegelijk met de roep om een beter presterende gemeente en de vraag naar meer transparantie zien we dat gemeenten geconfronteerd worden met een ingrijpende inkomstendaling. Niet alleen de forse daling van de algemene uitkering maar ook het teruglopen van andere inkomstenbronnen zoals de grondexploitatie en leges, leiden ertoe dat er fors bezuinigd moet worden. Daarmee staan gemeenten – bestuurders en ambtenaren – de komende jaren voor een ogenschijnlijk tegenstrijdige opgave: het realiseren van forse ambities in een tijd waarin tevens bezuinigd moet worden.

#### 1.2 HOE GEMEENTEN KUNNEN OMGAAN MET DE TEGENSTRIJDIGE OPGAVE: VIER METHODEN

Volgens ons zijn er op hoofdlijnen vier methoden te onderscheiden waarop gemeenten kunnen omgaan met de tegenstrijdige opgave:

- 1 lastenverzwaring;
- 2 kaasschaaf;
- 3 kiezen voor kerntaken;
- 4 innovatie.

Deze methoden en de daaraan verbonden voor- en nadelen zijn gebaseerd op ervaringen van de afgelopen jaren. In tabel 1.1 hebben we de methoden weergegeven die we in de volgende alinea's zullen toelichten.

	lastenverzwaring	kaasschaaf	kerntaken-discussie	innovatie
<i>Essentie</i>	Dezelfde prestaties leveren en afnemende inkomsten compenseren met lastenverzwaring	Dezelfde prestaties leveren met minder middelen	Selectief prestaties verminderen	Met vernieuwende ideeën en aanpakken beter presteren met minder middelen
<i>Vooronderstelling</i>	De gemeente is gelegitimeerd om meer geld te vragen voor het geleverde prestatieniveau	De gemeente heeft 'vet' wat onder druk opgespoord en weggesneden kan worden	Niet alle taken hebben dezelfde toegevoegde waarde, taken met een beperkte toegevoegde waarde schrappen	Door het toepassen van nieuwe concepten kan prestatieverbetereering gerealiseerd worden met minder middelen

	lastenverzwaring	kaasschaaf	kerntaken-discussie	innovatie
<i>Voordeel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eenvoudig te realiseren</li> <li>- Levert snel geld op</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eenvoudig uit te zetten in de organisatie</li> <li>- Gevoel van rechtvaardigheid in ambtelijk apparaat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duidelijke richting in de aanpak</li> <li>- Methode die leidt tot bewuste keuzes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aantrekkelijkste optie vanuit bestuurlijk maatschappelijke invalshoek</li> <li>- Inspirerende methode</li> </ul>
<i>Nadeel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beperkt maatschappelijk draagvlak</li> <li>- Onbedoelde macro-economische effecten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 'Rechtvaardige' toedeling van bezuiniging leidt tot onbedoelde effecten</li> <li>- Onduidelijk keuzeprocess</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lastig om kerntaken te identificeren</li> <li>- Soms schadelijke langtermijneffecten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultaat vaak op de langere termijn</li> <li>- Risico van afschuiven taken op andere partijen/burgers</li> </ul>

#### 1.2.1 LASTENVERZWARING

De eenvoudigste methode is lastenverzwaring. Lastenverzwaring komt feitelijk neer op het afwentelen van de financiële tegenvallers op de burger. Het verhogen van de onroerendezaakbelasting (OZB) is een mogelijkheid, maar ook het kostendekkend maken van heffingen voor sommige producten bijvoorbeeld voor bouwvergunningen. Vanuit de burger bekeken krijgt de burger hetzelfde prestatieniveau van de gemeente tegen hogere kosten.

De vooronderstelling is dat de gemeente gelegitimeerd is om de lasten te verhogen. 'Burgers betalen nu te weinig voor een bouwvergunning' of 'we zijn een van de goedkoopste gemeenten van Nederland, we kunnen best duurder worden'. Een belangrijk nadeel van lastenverzwaring is dat deze aanpak inkomenseffecten heeft. In toenemende mate worden lokale overheden bekritiseerd als het gaat om lastenverzwaring. Lastenverzwaring ligt terecht politiek gevoelig. In een tijd van matige economische groei is lastverzwaring een onwenselijke methode om tegenvallende inkomsten op te vangen.

#### 1.2.2 KAASSCHAAF

Een van de meest toegepaste bezuinigingsmethoden in gemeenten is de kaasschaaf: 'Elke dienst en gesubsidieerde instelling moet vijf procent besparen op de loonsom'. De vooronderstelling is dat door het opleggen van een bezuinigingstaakstelling 'het vet' in de organisatie zichtbaar wordt en vervolgens weggesneden kan worden. Dezelfde prestaties kunnen geleverd worden met minder middelen. Vaak ziet de ambtelijke organisatie de kaasschaaf als een rechtvaardige methode. Elke organisatie-eenheid krijgt immers dezelfde taakstelling.

De kaasschaaf wordt meestal toegepast zonder inzicht waar het vet zit en waar dit is weg te snijden. De kaasschaaf veronderstelt dat overal evenveel vet zit en dat het een rechtvaardige manier is om de pijn te verdelen: de toegevoegde waarde van elke eenheid en taak is dezelfde. Dit leidt ook tot het grote nadeel van de kaasschaaf. De aanpak kan leiden tot willekeurige, niet verwachte en niet gewenste effecten. Vaak blijken de effecten van de kaasschaaf pas op de langere termijn: het niet vervullen van vacatures blijkt pas op de langere termijn effecten te hebben en de wijze waarop de gemeente als collectief de bezuiniging heeft opgelost blijkt een curieuze optelsom van maatregelen waar geen visie achter zit.

### 1.2.3 KIEZEN VOOR KERNTAKEN

De kerntakendiscussie is de derde methode. De gemeente kiest ervoor op onderdelen de prestaties te verminderen. De vooronderstelling is hierbij dat niet elke activiteit van de gemeente hoeft te worden uitgevoerd en dat de toegevoegde waarde van taken verschillend is. Met andere woorden, taken met een beperkte toegevoegde waarde die niet wettelijk verplicht zijn, kunnen worden geschrapt. Voor de burger betekent dit dat op een selectief aantal punten het presteren van de gemeente vermindert.

De ervaring leert dat kerntakendiscussies kunnen leiden tot omvangrijke en weinig effectieve processen. Sommige gemeenten namen begin jaren negentig het takenpakket onder de loep en probeerden wettelijke en niet-wettelijke taken te onderscheiden waarbij vervolgens het bestuur een keuze moest maken welke niet-wettelijke taken beëindigd mochten worden. Dit bleek vaak een arbeidsintensieve opgave te zijn die het bestuur vooral voorzag van een overload aan informatie. Niet zelden werd uiteindelijk toch de gemakkelijkste weg gekozen, door bijvoorbeeld te bezuinigen op het onderhoud van de stad, of kortingen door te voeren op welzijnsinstellingen. Daarmee werden de bezuinigingen weggeschoven zonder dat het uiteindelijke effect duidelijk was. Van echt fundamentele keuzen vanuit de rolopvatting van de lokale overheid was dan ook geen sprake. In de jaren tachtig hebben we geleerd dat het afschuiven van bezuinigen op bijvoorbeeld welzijnsinstellingen negatieve (onbedoelde) effecten kan hebben, zoals gebleken is in de jeugdzorg.

### 1.2.4 INNOVATIE

Innovatie is de vierde methode. Met nieuwe concepten slaagt de gemeente erin om het huidige prestatieniveau te verbeteren en tegelijkertijd de kosten voor die prestatie te verminderen. Bijvoorbeeld door de uitvoering van activiteiten aan ketenpartners over te dragen of door toepassing van moderne informatie- en communicatietechnologie bij de handhaving.

Innovatie lijkt de ideale methode. Het leidt tot vernieuwing van de ambtelijke organisatie, de burger wordt er beter van en de kosten blijven gelijk of dalen zelfs. Daarnaast is een strategie die gericht is op vernieuwing ook

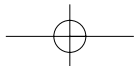
de meest inspirerende strategie om aan te werken. Toch zijn er ook nadelen. Vernieuwen is lastig. Het kost tijd en energie voordat vernieuwen geld oplevert. Vaak gaat de kost voor de baat uit: voordat wijkloketten van gemeenten kunnen worden gesloten, moet de digitale dienstverlening goed georganiseerd zijn en moeten burgers hiermee vertrouwd zijn. Een risico van vernieuwing is – met name bij ketenvernieuwing – dat de gemeente kosten afwentelt op derde partijen. Indien een horecaondernemer jaarlijks een certificerende instantie moet betalen voor het behouden van zijn certificaat op basis waarvan vergunningverlening plaatsvindt, bespaart de gemeente geld, maar worden de ondernemers opgezadeld met extra kosten.

### **1.3 INNOVATIE, DE ENIGE MANIER WAAROP GEMEENTEN DUURZAAM KUNNEN OMGAAN MET HET MEER-MET-MINDER VRAAGSTUK**

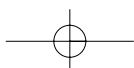
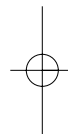
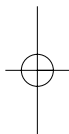
Afhankelijk van de situatie kiezen gemeenten – als ze moeten bezuinigen – vaak voor een mix van de bovengenoemde methoden. De methoden versterken elkaar ook deels. Zo kan een kaasschaafoperatie een prikkel zijn voor een dienst om eens kritisch te kijken naar de tariefstelling van producten om het takenpakket onder de loep te nemen.

Wij vinden dat gemeenten de komende jaren meer moeten kiezen voor innovatie. De optie lastenverzwaring wordt meer en meer ervaren als een onacceptabele strategie zolang hier niet een daadwerkelijke prestatieverbetering tegenover staat. Daarnaast is het bij gemeenten vaak nog mogelijk vet weg te snijden, maar het einde van kaasschaafmogelijkheden zal binnen afzienbare tijd in zicht komen. Een kerntakendiscussie kan nuttig zijn, maar is een zeer onaantrekkelijke optie wanneer door innovatie kosten kunnen worden bespaard zonder dat dit ten koste gaat van de prestaties ten behoeve van burgers.

Daarnaast is de roep vanuit de samenleving om een vernieuwde overheid sterk aanwezig. Tendensen als individualisering en de opkomst van de @-generatie vragen om andere benaderingen van de overheid. Tegelijkertijd zijn er ook veel nieuwe mogelijkheden voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, bijvoorbeeld door het gebruik van ICT. Indien de lokale overheid niet inspeelt op de veranderingen in de samenleving en de kansen die ICT biedt, niet weet te benutten, zal dit afbreuk doen aan de positie van gemeente en leiden tot een verlies van vertrouwen van burgers in de overheid. De tevredenheid van de burger over de dienstverlening van de gemeente hangt af van de kwaliteit van de dienstverlening die hij bij andere partijen ervaart. Als de burger bij banken en verzekeraars 's avonds transacties kan uitvoeren, zal hij dit ook bij de overheid verwachten. De overheid moet de opwaartse trend naar een betere dienstverlening dus volgen.



Een stimulans voor een verdere vernieuwing is het 'Actieprogramma andere Overheid'. Een selectievere overheid, die op een andere wijze stuurt en beter presteert, dat is in het kort de ambitie van minister De Graaf van bestuurlijke vernieuwing. Het actieprogramma sluit aan bij het voornemen van het kabinet om de regelzucht terug te dringen, de verantwoordelijkheid te leggen in de samenleving en de prestaties van de overheid te verbeteren.



## 2 Resultaat van innovatie verschilt per rol en kan op verschillende niveaus plaatsvinden

- Innovatie moet een bijdrage leveren aan de doelmatigheid en het maatschappelijk resultaat
- Resultaatverbetering verschilt per rol van de gemeente
- Innovatie kan betrekking hebben op verschillende niveaus

### 2.1 INNOVATIE MOET LEIDEN TOT EEN GEMEENTE DIE DOELMATIGER IS EN BETERE RESULTATEN LEVERT

Innovatie is geen doel op zich. Steeds staan twee doelstellingen centraal:

- 1 een ambtelijke en bestuurlijke organisatie die betere maatschappelijke resultaten behaalt;
- 2 een ambtelijke en bestuurlijke organisatie die doelmatiger functioneert.

De kunst is een combinatie van beide doelstellingen te maken. Daarbij mag niet vergeten worden dat de innovatiemogelijkheden voor de overheid begrensd zijn door specifieke waarden die zij in ogenschouw dient te nemen. Het kan bijvoorbeeld doelmatiger zijn voor een gemeente om het gemeentelijke ingenieursbureau ook opdrachten voor private partijen te laten uitvoeren, om zo schaalvoordelen te realiseren. Dit kan echter onwenselijk zijn als dat leidt tot concurrentievervalsing. Ook innovatieve oplossingen moeten wettelijk toelaatbaar zijn en het publieke belang dienen.

Tevredenheid van burgers wordt bepaald door de mate waarin het verwachte prestatieniveau overeenkomt met de geleverde prestatie. Naast het verbeteren van de prestaties van de gemeente levert ook het managen van de verwachting van burgers een bijdrage aan het ervaren prestatieniveau. Gemeenten moeten met deze invalshoek bewust rekening houden bij innovatietrajecten. Dit vraagt om een andere wijze waarop politici, bestuurders en ambtenaren hun ambt vervullen. Ze moeten duidelijk communiceren over de rol van de gemeente en wijzen op de rol en verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zelf.

## 2.2 RICHTING VAN DE INNOVATIE VERSCHILT PER ROL VAN DE GEMEENTE

### 2.2.1 DE ROLLEN VAN DE GEMEENTE

Als innovatie moet leiden tot zichtbaar betere maatschappelijke resultaten, is een relevante vraag wat de belangrijkste maatschappelijke resultaatgebieden van de gemeente zijn. In de publicatie *Presterende gemeenten*<sup>1</sup> zijn verschillende rollen van de gemeente beschreven. De tevredenheid van de burger hangt af van de prestaties die de gemeente in elk van die rollen levert. Wanneer een burger een bouwvergunning aanvraagt, verwacht hij of zij een ander type prestatie dan wanneer dezelfde burger uitgenodigd wordt door de gemeente mee te denken over de toekomst van zijn of haar buurt. Burgers staan op meer dan één manier in relatie tot de lokale overheid, ook zij vervullen dus verschillende rollen.

Als afnemer van diensten is de burger een klant, als de burger samen met de overheid maatschappelijke vraagstukken aanpakt, is hij of zij een partner en als de gemeente regels handhaaft – wanneer de politie de burger bekeurt, of de gemeente hem of haar bestuursdwang oplegt – is de inwoner een onderdaan. Bovendien is de burger een kiezer die het bestuur mag kiezen, en tot slot ook nog gebruiker van de openbare ruimte. Vanuit het perspectief van de burgers manifesteert de gemeente zich dus achtereenvolgens als dienstverlener, ontwikkelaar, regeltoepasser en handhaver, politieke organisatie en beheerder. In figuur 2.1 zijn de verschillende rollen weergegeven. In dit boekje zullen we ingaan op de primaire processen en dus de politieke organisatie buiten beschouwing laten.



Figuur 2.1 de verschillende rollen waarop innovatie betrekking kan hebben

Voor een gemeente die haar prestaties wil verbeteren is het van groot belang niet slechts te innoveren in één van deze rollen. Bovendien heeft resultaatverbetering in elke rol een andere betekenis. Zo heeft innovatie in de dienstverlenende rol tot doel de burgergerichtheid te verbeteren; in de ontwikkelende rol waar de gemeente beleidsopvattingen tot uitvoering moet brengen, ligt het accent sterk op het vergroten van het draagvlak en de uitvoeringskracht van de gemeente.

<sup>1</sup> Zie Jaring Hiemstra, *Presterende gemeenten: hoe gemeenten beter kunnen presteren*, Kluwer 2004. Een samenvatting van deze en andere publicaties zijn te downloaden via [www.hiemstra-endevries.nl](http://www.hiemstra-endevries.nl).

### 2.2.2 DE GEMEENTE ALS DIENSTVERLENER

Bij dienstverlening gaat het om individuele transacties tussen de gemeente en de burger. De burger is een 'klant', voor zover bij de gemeente van een klantrelatie kan worden gesproken. Onder dienstverlening verstaan we de typen transacties waarbij de gemeente:

- informatie verstrekt over bijvoorbeeld bestemmingsplannen en reageert op klachten en meldingen;
- een vergunning, subsidie of product verstrekt; bijvoorbeeld een parkeervergunning of een paspoort.

Bij de innovatie op het terrein van dienstverlening is er een groot potentieel als het gaat om het verbeteren van de klantgerichtheid van de gemeente maar ook om de efficiency in dienstverlenende processen fors te vergroten. Informatie- en communicatietechnologie biedt hierbij een grote kans. De burger kan zelf op het tijdstip dat hem of haar uitkomt informatie opvragen of transacties uitvoeren, terwijl de gemeente het werkaanbod kan spreiden of geautomatiseerd kan afhandelen. Het kabinet streeft ernaar in 2007 65% van de publieke dienstverlening van de overheid te laten plaatsvinden via het internet.

Op het terrein van het verbeteren van telefonische dienstverlening is de gemeente Zaanstad een voorbeeld. Zaanstad realiseerde de afgelopen jaar een kostenbesparing van negen formatieplaatsen en een fundamentele stap voorwaarts in de verbetering van de telefonische dienstverlening. De gemeente is nu elke dag 24 uur per dag bereikbaar. Daarnaast kreeg de gemeente voor het eerst goed zicht op kwaliteit van de telefonische dienstverlening en de trends daarin.

De Dienst Publiek in de gemeente Zaanstad neemt alle een-op-een contacten tussen burgers, bedrijven en de gemeente voor zijn rekening. Zaanstad heeft drastisch gesnoeid in het aantal telefoonnummers en op 1 januari 2002 heeft de gemeente het nummer 0900-235 2352 ingevoerd. Dit nummer verving nagenoeg alle andere gemeentelijke telefoonnummers.



Figuur 2.2 de gemeente Zaanstad is 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar

Het call center behandelt per jaar behalve de telefoontjes ook e-mails (resp. ca. 20.000 en ca. 25.000). De helft van de algemene e-mails die binnenkomen via [postbus@zaanstad.nl](mailto:postbus@zaanstad.nl) handelt het call center zelfstandig af. Dat geldt ook voor 10% van de meer specifieke e-mails, zoals die over

belastingen, burgerzaken en bouwen/wonen. Zo'n 85% van de telefoontjes wordt direct afgehandeld. In circa 15% van de gevallen wordt doorverbonden naar de ambtelijke organisatie. Alle telefoontjes worden geregistreerd. Indien van toepassing worden berichten/afspraken doorgemailed aan de organisatie. Zaanstad heeft een start gemaakt met het zorgdragen van transacties via het call center. Zo kunnen afspraken voor het ophalen van grofvuil nu on line door de call center-medewerkers worden ingevoerd en door worden geleid naar de backoffice. Hierdoor kunnen burgers nu ook buiten kantooruren afspraken maken, zowel via het call center als via het internet.

De gemeente *Dordrecht* neemt contact op met de burger als het rijbewijs en de reisdocumenten zijn verlopen. De burger ontvangt een brief waarin is opgenomen dat het document is verlopen, de benodigdheden om het document te verlengen en een uitnodiging voor het maken van een afspraak. Tevens wordt de burger uitgenodigd om een pincode aan te vragen via het E-loket, als de betreffende burger hierover nog niet beschikt. Deze manier van werken is niet alleen burgergericht maar zorgt ook voor een regulering van de werklust.

Verbeteren van klantgerichtheid betekent soms ook het over de grenzen heen kijken van de eigen organisatie. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Almelo die het zorgloket introduceerde, net als sommige andere gemeenten. De burgers kregen met het zorgloket één centraal loket voor het aanvragen van welzijns-, woon- en zorgvoorzieningen. Achter dit loket vindt afstemming plaats, waardoor het loket publieke en private diensten vanuit een punt kan aanbieden.

Dordrecht is in 2002 begonnen met een aantal grootschalige ICT-projecten in het kader van e-government en is daarmee een goed voorbeeld van de mogelijkheden die internet biedt. Inmiddels is de gemeente Dordrecht ruim twee jaar koploper op het gebied van elektronische dienstverlening. De gemeentelijke website functioneert op dit moment als een elektronische balie. Bijna alle producten die de gemeente kent, worden digitaal aan de burger aangeboden. En via het E-loket zijn door middel van webformulieren al veel producten on line aan te vragen en te betalen. De gemeente biedt niet alleen on line-service maar maakt de afhandeling ook nog eens inzichtelijk. Bijzonder is dat Dordrecht een eigen identificatie/authenticatieprocedure heeft ontwikkeld en ingevoerd. Op basis van een directe koppeling met het GBA en de midoffice kunnen burgers van Dordrecht via het E-loket ook producten en diensten aanvragen waar voorheen fysieke identificatie nodig was. Tevens hoeven burgers nu geen (NAW-)gegevens meer in te voeren op formulieren. Het is de bedoeling dat op korte termijn alle kanalen (post, balie, call center, telefoon en internet) gebruikmaken van dezelfde webinterface (fig. 2.3).



Figuur 2.3 veel producten en diensten kunnen in Dordrecht worden aangevraagd én gevolgd.  
Kijk op [www.dordrecht.nl](http://www.dordrecht.nl)

### 2.2.3 DE GEMEENTE ALS REGELTOEPASSER EN -HANDHAVER

In de regeltoepassende en -handhavende rol stelt de gemeente regels op om maatschappelijke doelen te verwezenlijken. Handhaving dient ervoor dat regels ook daadwerkelijk worden nageleefd. De burger heeft vaak geheel tegen zijn zin te maken met de gemeente in deze hoedanigheid. De burger vraagt een bijstandsuitkering aan, krijgt een parkeerbon of moet een bouwvergunning aanvragen voordat hij kan beginnen met de (ver)bouw(ing) van zijn huis of ander object. De overheid maakt hier gebruik van haar gezag en de burger heeft de ondergeschikte rol van onderdaan.

Innovatie heeft naast het verbeteren van efficiency tot doel enerzijds het nalevinggedrag van burgers te verbeteren en anderzijds de (administratieve) overlast die burgers hebben van die regels zo veel mogelijk te beperken. De slogan van de belastingdienst 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker' is van toepassing op deze rol. Geïnspireerd door eigen ambitie of de rijksambitie om de administratieve lastendruk met 25% terug te dringen, wordt dit thema door veel gemeenten opgepakt. De toegevoegde waarde van regels wordt kritisch onder de loep genomen en gemeenten vragen zich af of een vergunningstelsel ook vervangen kan worden door het opstellen van algemene regels.

De gemeente *Tilburg* koos voor een afdeling Handhaving, waar de verschillende handhavingstaken op fysiek terrein samengebracht zijn met als doel consequentere en efficiëntere handhaving. Handhaving is daarmee een integrale activiteit geworden. Door gelijktijdig bezoek van medewerkers (met een verschillende handhavingdiscipline) worden zij geconfronteerd met eventuele tegenstrijdigheden in het advies. De afdeling Handhaving werkt naar gebiedsteams (GT) en met de thema's milieuhandhaving, straattoezicht, woningtoezicht, brandveiligheid en straatreiniging, en recentelijk ook bouwcontroles en bijzondere wetten en evenementen.

Door de concentratie is de kennisdeling en afstemming tussen de handhavingstaken verbeterd. Overigens werd ook duidelijk dat integraal werken zijn beperkingen kent: alle handhavingstaken kunnen niet integraal door één medewerker uitgevoerd worden, vanwege de complexiteit van de materie.

ICT biedt ook in de handhavende en vergunningverlenende rol mogelijkheden om te komen tot kostenbesparing en een klantgerichter proces. Zo kan in *Zoetermeer* een aanvrager van een bouwvergunning on line de status van de bouwvergunning volgen. Elke indiener van een bouw- of sloopaanvraag krijgt in de ontvangstbevestiging een pincode toegestuurd waarmee hij on line de gegevens kan inzien. Ook kunnen aanvragers een abonnement nemen: de gemeente zendt dan een e-mail als er een mijlpaal in de procedure is bereikt.

#### **2.2.4 DE GEMEENTE ALS ONTWIKKELAAR**

De gemeente ontwikkelt – vaak samen met lokale partners – ideeën en acties op fysiek/ruimtelijk, cultureel, economisch en sociaal terrein. Voorbeelden hiervan zijn de bouw van een schouwburg, het realiseren van een nieuwe woonwijk of een project om aan de overlast door jongeren een einde te maken. In de rol van ontwikkelaar brengt de gemeente zaken tot stand, en pakt zij maatschappelijke vraagstukken aan. De gemeente is de afgelopen decennia in toenemende mate afhankelijk geworden van andere partijen en meer partijen in de lokale arena.

Bij innovatie in de rol van ontwikkelaar gaat het primair om het vergroten van het realisatiekracht van de gemeente. Omdat de gemeente vaak niet de enige partij is die kan zorgdragen voor het realiseren van de beoogde maatschappelijke doelen, is denken vanuit de ketens noodzakelijk. De gemeente Amsterdam heeft zich bijvoorbeeld herbezonnen op haar positie bij de woningbouwproductie, omdat de productie sterk achterbleef bij de ambities. De gemeente bouwt zelf niet: beleggers, ontwikkelaars en woningcorporaties dragen feitelijk zorg voor het realiseren van deze ambitie. Het feit dat de gemeente te veel zat op de stoel van de bouwende partijen droeg bij aan lage bouwvolumes. In de keten woningbouwproductie is de gemeente straks 'slechts' verantwoordelijk voor de bouwrijpe grond, vergunningen, inrichting openbare ruimte en het stedelijk kader. De herbezinning op de rol in de keten zal samen met een verbeterde interne samenwerking en het verminderen van regels leiden tot een betere werking van de gehele keten en uiteindelijk tot hogere bouwvolumes.

#### **2.2.5 DE GEMEENTE ALS BEHEERDER**

De gemeente in de rol van beheerder onderhoudt fysieke voorzieningen. Wegen, fietspaden, groenvoorzieningen, vaarwegen en accommodaties

zijn hiervan voorbeelden. Goed beheer vraagt om een langetermijnvisie en systematische uitvoering. Goed beheer van de openbare ruimte draagt in belangrijke mate bij aan de leefbaarheid van wijken.

Innovaties in de rol van beheerder hebben betrekking op het vergroten van de kostenefficiëntie van het beheer. Discussies over schaal en organisatievorm zijn hierbij vaak van belang. Daarnaast kunnen bewoners ook zelf een rol spelen bij het doorgeven van meldingen, zodat gemeenten ergernissen in de openbare ruimte snel kunnen oplossen en meer zicht krijgen op de klachten over de openbare ruimte.

Door het organiseren van een centraal meldpunt voor klachten in de openbare ruimte hebben veel gemeenten ervaren dat meldingen niet meer 'zweven' in de organisatie. Klachten worden direct in een systeem geplaatst. Het lopende werk wordt niet onderbroken. Tevens zijn er analyses te maken van de aard van de klachten. Sommige gemeenten hebben een toptien van de meest genoemde ergernissen die altijd binnen 24 uur opgelost moeten zijn. Kritische factor bij het organiseren van een centraal meldpunt is de verbinding met de backoffice. Een voorbeeld is het servicemeldpunt van Lelystad, dat 7 dagen per week, 24 uur per dag bereikbaar is voor meldingen over onderhoud aan openbaar groen, schade of gebreken aan straten en stoepen en verkeerspaaltjes, rioleringen en straatkolken, kapotte speeltoestellen, straatverlichting en straatmeubilair, illegale vuilstortingen, overlast van honden(poep), glas op straat.



Figuur 2.4 Tilburg is een voorbeeld van een gemeente met een centraal meldpunt

### 2.3 NIVEAUS VAN INNOVATIE

Innovatie kan zich op drie verschillende niveaus richten: strategische innovatie, innovatie van de besturing en organisatie en operationele innovatie. Deze niveaus geven we weer in tabel 2.1.

Niveau van innovatie	Vraagstuk	Relevante vragen
Strategische innovatie	Strategische vraagstukken	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Welke positie kiest de gemeente in de keten?</li> <li>2 Op welke terreinen kunnen we beter samenwerken met andere overheden?</li> </ol>
Innovatie van de organisatie en besturing	Structurerings- en Besturingvraagstukken	<ol style="list-style-type: none"> <li>3 Moeten we deze taken zelf uitvoeren of uitbesteden?</li> <li>4 Hoe kunnen we de organisatie het best inrichten en besturen?</li> </ol>
Operationele innovatie	Procesvraagstukken	<ol style="list-style-type: none"> <li>5 Hoe kan ik mijn processen zo efficiënt mogelijk inrichten en uitvoeren?</li> <li>6 Hoe kan ik mijn inspanning minimaliseren en resultaat maximaliseren?</li> </ol>

Tabel 2.1 innovatie kan op drie verschillende niveaus plaatsvinden

### 2.3.1 STRATEGISCHE INNOVATIE

Strategische innovatie raakt de positie van de van de gemeente in de keten en de schaal van taakuitoefening.

Veel producten en diensten van gemeenten komen tot stand in zogenoemde ketens, waarin door de gemeente intensief wordt samengewerkt met de verschillende partners. Vaak beperkt die samenwerking zich nog tot afstemming en overleg met deze ketenpartners. Strategische innovatie heeft betrekking op de herpositionering van de gemeente in de betreffende keten. Dit vooronderstelt dat de gemeentelijke organisatie in staat is de keten te overzien, de eigen positie daarin te bepalen. De wijze van ketensturing hangt in belangrijke mate samen met de rol van de gemeente en de wijze waarop het bestuur zijn verantwoordelijkheid wil vormgeven. De introductie van persoonsgebonden budget in de gezondheidszorg betekende bijvoorbeeld een herpositionering van verschillende partijen in de keten.<sup>2</sup>

Er zijn vier posities te onderscheiden die een gemeente kan innemen in een keten.

- 1 Als *uitvoerder* neemt de gemeente de directe verantwoordelijkheid voor de beoogde resultaten.
- 2 Als *regisseur* neemt de gemeente de verantwoordelijkheid voor het proces dat de verschillende ketenpartners moeten ondernemen om tot het resultaat te komen.
- 3 Als *partner* ziet de gemeente zichzelf als medeverantwoordelijk maar niet als enige verantwoordelijke voor de regie van het proces.

<sup>2</sup> Zie voor meer informatie over ketensturing: Wesseling H., Ter Braak H., Van Heijningen A., Hengel K., Kalmhout M., Paardekooper C., Bestuurskracht werken in ketens, *Openbaar Bestuur*, 2004.

- 4 Als *netwerker* ziet de gemeente zichzelf als een van de partijen die invloed kan uitoefenen op partijen in de keten. De invloed op de keten is beperkt en verantwoordelijkheid voor het effect is afwezig.

Keteninnovaties raken de positie van de gemeente in de keten en de taken die de gemeente daarin uitvoert. Ze starten vaak met het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van de keten. Centraal daarin staat de vraag hoe de toegevoegde waarde van de keten vergroot kan worden en wat dit betekent voor de partners in de keten. Uiteindelijke doel is tegen zo laag mogelijke kosten een product of dienst te leveren van de hoogst mogelijke kwaliteit. Bij elke vorm van ketensamenwerking zijn vertrouwen en transparantie naar elkaar dan ook van wezenlijk belang. Partijen werken samen op basis van een gemeenschappelijk doel voor de keten.

Een voorbeeld van strategische innovatie door ketenoptimalisatie zien we bijvoorbeeld op het terrein van toezicht en handhaving door de invoering van een 'APK-systeem'. Gemeenten verstrekken verschillende soorten vergunningen en zien toe op de naleving van die vergunningen. De gemeente is vergunningverlener en toezichthouder tegelijk. Het houden van toezicht is erg arbeidsintensief, vereist veel specifieke kennis en de gemeente kan op grond van wettelijke bepalingen de kosten niet doorberekenen aan de houder van de vergunning. De meeste gemeenten zijn dan ook niet in staat periodiek de naleving van alle vergunningen te toetsen en beperken zich noodgedwongen tot het uitvoeren van steekproeven.

De gemeente Den Haag kijkt nu of met betrekking tot de gebruiksvergunningen, die voorwaarden bevatten voor het gebruik van gebouwen, het systeem van het controleren van elke vergunning door de gemeente zelf kan worden vervangen door een systeem waarbij de houder van een vergunning verplicht wordt zich jaarlijks te laten toetsen c.q. keuren door een andere partij dan de gemeente. Het keuringresultaat wordt vervolgens aan de gemeente verstrekt.

In de huidige situatie verstrekt de gemeente de gebruiksvergunning – met onder andere voorwaarden en bepalingen ten aanzien van de brandveiligheid – en ziet toe op de naleving. In het nieuwe systeem wordt een café-eigenaar verplicht zijn bedrijf periodiek te laten keuren door een door de gemeente erkende instelling. De instelling voert in opdracht van de eigenaar de keuring uit en de kosten zijn voor rekening van de vergunninghouder. Als het bedrijf wordt goedgekeurd, ontvangt de eigenaar daarvan een bewijs van de keuringsinstantie. Dit kan een certificaat zijn dat tevens een verklaring bevat dat is voldaan aan de in de vergunning opgenomen gebruiksvoorwaarden. De gemeente besteedt de toezichtfunctie als het ware uit en beperkt daarmee in belangrijke mate de kosten van het toezicht. De taken van de gemeente blijven beperkt tot het verstrekken van

de vergunning, het tweedelijnstoezicht (toezicht op de keuringsinstanties bijvoorbeeld door het uitvoeren van steekproeven) en het handhavingsbeleid (bijvoorbeeld het nemen van maatregelen als niet aan de vereisten in een vergunning wordt voldaan).

Het resultaat is dat er controle van alle gebruiksvergunningen plaatsvindt en dat de vergunninghouders de kosten voor de intensivering voor hun rekening nemen. Het effect daarvan zal zijn dat men zich beter aan de vergunningsvoorwaarden zal gaan houden. Controle vindt immers periodiek plaats.

Strategische innovatie heeft ook betrekking op bovenlokale samenwerking. De gemeente denkt hierbij na over de wenselijkheid van de schaal waarop de activiteiten worden uitgevoerd. Een voorbeeld van bovenlokale samenwerking is het Bureau Leerplicht Drechtsteden. In de regio Drechtsteden werd door zeven gemeenten de zogenoemde Leerplichtwet uitgevoerd. In de gemeenten betekende dit dat zeven verschillende afdelingen onderwijs goeddeels dezelfde of vergelijkbare taken uitvoerden. In de kleinere gemeenten ging het hierbij om kwetsbare functies, omdat ze werden uitgevoerd door een beperkt aantal, op dit gebied generieke medewerkers. Per 1 augustus 2004 is het Bureau Leerplicht Drechtsteden opgericht. In dit bureau hebben de Drechtsteden-gemeenten hun activiteiten in het kader van de uitvoering van de Leerplichtwet gebundeld. Belangrijke overwegingen om daartoe over te gaan waren verbetering van de continuïteit, het mogelijk maken van de ontwikkeling van specialismen, efficiency en het versterken van de positie van de gemeenten ten opzichte van het onderwijsveld. De taken hebben vooral betrekking op het toezien op de naleving van de Leerplichtwet en meer in het bijzonder om bij te dragen aan het terugdringen en voorkomen van vroegtijdige schooluitval. In de afzonderlijke gemeenten werden taken op het gebied van inspectie, toezicht en advisering van het onderwijsveld door een beperkt aantal medewerkers uitgevoerd.

Het onderbrengen van deze taken in een (regionaal) SSC biedt door de gerealiseerde schaalvergroting betere waarborgen voor continuïteit en voor professionalisering van de verschillende specialismen. Het onderwijsveld is voor een belangrijk deel al veel langer bovengemeentelijk georganiseerd. Bundeling van de gemeentelijke activiteiten in een SSC maakt een bovengemeentelijke, gecoördineerde aanpak mogelijk en zorgt ervoor dat gemeenten een steviger gesprekspartner worden voor het onderwijs. Bovendien leidde de gemeenschappelijke organisatie tot besparingen.

Een ander voorbeeld van bovenlokale samenwerking is Netwerkstad Twente – de samenwerkende gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo – die shared services organiseren op het gebied van ICT, inkoop, belastingen en P&O. Een soortgelijk voorbeeld treffen we aan in Friesland

waar zes Friese gemeenten samenwerken op het terrein van de ICT. De gemeenten hebben de ICT-afdelingen ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. De gemeente Rotterdam start een experiment met als doel te komen tot een centrale plek waar uit het hele land aanvragen voor bouwvergunningen kunnen worden ingediend. De vergunningen worden vervolgens getoetst aan de criteria van de eigen gemeente.

Figuur 2.5 worden bouwvergunningen straks landelijk elektronisch afgehandeld?

### 2.3.2 INNOVATIE VAN DE ORGANISATIE EN BESTURING

Bij innovatie van organisatie en besturing staat de inrichting en uitvoering van taken centraal.

In tegenstelling tot strategische innovaties richt de innovatie op het terrein van organisatie en besturing zich op de interne organisatie. Het gaat hierbij om het zo efficiënt en burgergericht mogelijk inrichten van de organisatie. Gedacht kan hierbij worden aan de inrichting en besturing van de primaire processen, bijvoorbeeld op het terrein van dienstverlening (moeten we één eenheid voor publieksdiensten maken en hoe besturen we die?). In gemeenten zien we dat gemeenten omschakelen van een productgerichte inrichting naar een procesgerichte inrichting. Voorbeelden hiervan zijn het clusteren van handhavende en vergunningverlenersprocessen (onder andere in Amstelveen en Moerdijk).

Naast de organisatie van primaire processen gaat het hier om de organisatie van ondersteunende processen, zoals de organisatie van de middenfuncties (personeel, organisatie, informatisering en automatisering, juridische zaken en huisvesting). Gemeenten stellen hogere eisen aan de kwaliteit van de middenfuncties. Deze eisen komen voort uit de behoefte om de toegevoegde waarde van het primaire proces te vergroten, de integrale manager beter te ondersteunen en het zo efficiënt mogelijk te organiseren. Amsterdam werkt op dit moment bijvoorbeeld aan een Shared Service Centrum op het terrein van HRM en in Dordrecht wordt een vastgoedbedrijf opgericht dat tot taak heeft de gemeentelijke gebou-

wen te beheren. Daarmee treedt het vastgoedbedrijf op als verhuurder. De voordelen zijn een rationeler vastgoedbeheer en slimmere aanpak van onderhoud. Voorheen waren gebouwen ondergebracht in verschillende organisatieonderdelen, wat leidde tot ondoelmatigheid.

De vraag of taken door de gemeente zelf moeten worden uitgevoerd of dat dit moet worden overgelaten aan derden valt ook onder dit niveau van innovatie. Veel gemeenten – in het bijzonder gemeenten als Amersfoort en Apeldoorn – hebben een jarenlange ervaring met het uitbesteden van een groot deel van de uitvoerende taken. Ook in gemeenten die relatief veel zelf uitvoeren speelt de discussie of taken efficiënter of beter door marktpartijen kunnen worden uitgevoerd. Zo gaat Haarlem in navolging van veel andere gemeenten de huisvuilinzameling uitbesteden.

### 2.3.3 OPERATIONELE INNOVATIE

Operationele innovatie heeft betrekking op de organisatie van processen. Vernieuwing op het niveau van processen noemen we operationele innovatie. Voorbeelden van procesinnovaties op het gebied van de bedrijfsvoering zijn het verbeteren van inkoopprocedures, standaardisatie van de arbeidsvoorwaarden en flexibilisering van de huisvesting. Een voorbeeld op het gebied van vergunningverlening is de Flitsvergunning Bouwen in Utrecht. Binnen een uur tot enkele dagen worden lichte bouwvergunningen aan de frontoffice afgehandeld. Een speciale groep inspecteurs heeft mandaat gekregen om de vergunningen direct te verlenen. Een operationele innovatie is bijvoorbeeld ook het beter bedienen van burgers door gemeentelijke producten aan te bieden bij andere organisaties. In verschillende gemeenten, waaronder Tilburg en Amersfoort, kunnen burgers in het ziekenhuis geboorteaangifte doen. Hier is geen sprake van een keteninnovatie omdat de gemeente zelf een loket heeft in het ziekenhuis. Van keteninnovatie zou sprake zijn als de gemeente de taak overdraagt aan het ziekenhuis.

Begin 2003 besloot Dordrecht tot het centraal organiseren van de inkoopondersteuning. Er werd een bureau Inkoop en Aanbesteding ingericht dat tot taak had inkoopprocessen in de sectoren te ondersteunen, Europese aanbestedingen te begeleiden en tot mantelovereenkomsten te komen met grote leveranciers. De inkoopbudgetten, en daarmee de verantwoordelijkheid, bleven bij de sectoren. Het bureau Inkoop en Aanbesteding heeft de opdracht om in de periode 2004-2007 een jaarlijkse bezuiniging van 1,2 miljoen euro op de exploitatie te verwezenlijken, te realiseren binnen de budgetten van de sectoren. De kosten van het bureau zelf bedragen 200.000 euro structureel.

Een ander voorbeeld van procesinnovatie zien we bij de afdeling belastingen van de gemeente Dordrecht. De afdeling streeft ernaar tegen zo laag mogelijke kosten op een goede manier de heffing en inning te realiseren met daarmee zo weinig mogelijk administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Door samenwerking met de sociale dienst ontvangen burgers bijvoorbeeld nu geen belastingaanslagen meer als op voorhand bekend is dat zij in aanmerking komen voor kwijtschelding. Tevens wordt met ingang van 2006 een gecombineerde aanslag woonlasten gemaakt.

Operationele innovaties hebben soms betrekking op sector- of afdelingsniveau maar ze hebben vaak ook gemeentebrede consequenties. In Den Bosch is men bijvoorbeeld sinds 2000 bezig met Digiplus. Hierbij gaat het om het digitaliseren van processen gecombineerd met instrumenten voor procesbeheer, documentbeheer en workflow-management. Een dergelijke ontwikkeling zagen we ook in de gemeente Heusden. De Heusdense Manier van Werken (HMW) staat voor flexwerken, automatisering en workflow-management die wordt toegepast in de hele gemeentelijke organisatie. Overigens komen bij dergelijke processen ook inefficiënte relaties met andere partijen in beeld. Zo printen gemeenten bijvoorbeeld hun digitale begroting, zenden die vervolgens naar de provincie, die ze op haar beurt scant. De vraag is dit proces niet volledig digitaal kan plaatsvinden.

In gemeenten zien we verschillende voorbeelden hoe met internet en call centers innovaties worden doorgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn:

- Burgers in Delft konden als eersten in Nederland, 24 uur per dag en 7 dagen per week, hun grofvuil melden. Daarbij kan de burger zelf kiezen wanneer het grofvuil wordt opgehaald.
- In Den Bosch, Almere en Dordrecht kunnen burgers afspraken maken met burgerzaken via internet. Naast de traditionele producten als ondertrouw en de eerste inschrijving gaat het hier om zaken als het aanvragen van een paspoort of rijbewijs. Op deze wijze worden wachttijden voorkomen en wordt beschikbare capaciteit efficiënt ingezet.
- In Den Haag kunnen burgers met de WOZ-infodesk 24 uur per dag de geregistreerde WOZ-gegevens en het taxatieverslag on line bekijken. Iedereen die een WOZ-beschikking krijgt, ontvangt een gebruikersnaam en een wachtwoord.

In tabel 2.2 zijn de verschillende niveaus van innovatie weergegeven naast de verschillende rollen van de gemeente. Met de voorbeelden in de tabel willen we aangeven dat innovatie veel verschijningsvormen kent.

Niveau van innovatie	Strategische innovatie	Innovatie van de organisatie en besturing	Operationele innovatie
<i>Ontwikkelen</i>	Afbakenen rol gemeente in relatie tot corporaties, beleggers en projectontwikkelaars	Programmatisch werken invoeren	Beleidsprocessen slimmer inrichten
<i>Regelgeven en Handhaven</i>	Invoeren van een APK systeem	Alle handhavingstaken integreren in een afdeling	Doorlooptijd bij bouwvergunning verkorten
<i>Dienstverlening</i>	Gemeentelijke producten aanbieden bij loketten van andere aanbieders	Keuze maken voor het opzetten een call-centre	Relatie front-office (publiekszaken) en back office verbeteren
<i>Beheren</i>	Burgers verantwoordelijk maken voor een deel van het beheer	Uitbesteden van de een deel van het groenonderhoud	Routing van bel en herstel activiteiten verbeteren
<i>Ondersteunen</i>	Regionaliseren van de HRM ondersteuning in een Shared Service Centrum	Financiële administraties binnen de gemeente clusteren	Inkoopproces verbeteren

Tabel 2.2 Voorbeelden van innovaties in de verschillende rollen van de presterende gemeente in de verschillende niveaus

De verschillende niveaus van innovatie hangen samen. Strategische innovaties hebben consequenties voor de organisatie en besturing. Innovaties in de organisatie en besturing hebben ook consequenties voor de wijze waarop processen kunnen worden georganiseerd. Als de gemeente de keuze maakt bepaalde taken over te laten aan andere ketenpartners, hoeft de gemeente zich niet meer af te vragen hoe zij de taak organiseert en bestuurt. Toch is het niet zo dat er een dwingende volgtijdelijkheid in de verschillende niveaus van innovatie zit. Strategische innovaties kunnen voor een gemeente bijvoorbeeld te lastig zijn of de basisprocessen zijn nog zo slecht op orde zijn dat het verstandig is om eerst op operationeel niveau en op het niveau stappen voorwaarts te zetten.

## 3 Innoveren vraagt om resultaatgericht veranderen

- Innovatie is veranderen
- Er zijn vier lessen te geven die bijdragen aan succesvol innoveren in gemeenten
- Discussie over een aantal stellingen kan helpen om inzicht te krijgen in de innovatie-ambitie en -mogelijkheden

### 3.1 INNOVATIE VRAAGT OM RESULTAATGERICHTE AANPAK

Innoveren is veranderen. De invalshoeken die gelden bij veranderprocessen zijn evenzeer van toepassing op processen die tot doel hebben om innovaties door te voeren. Als wij kijken naar veranderingen in gemeenten nemen we de volgende invalshoeken in ogenschouw:

- Inhoud: welk resultaat beoog ik met de verandering te bereiken?
- Techniek: hoe plan en stuur ik het veranderproces?
- Rollen: hoe verdeel ik effectief de rollen in het veranderproces?
- Emotie: hoe staat de politiek en de ambtelijke organisatie emotioneel in het veranderproces; zijn bestuurders en ambtenaren gemotiveerd en geëngageerd?

In een veranderproces moeten de vier invalshoeken evenwichtig aandacht krijgen. Ze beïnvloeden elkaar immers ook: bij onverwachte weerstand (emotie) kan het bijvoorbeeld verstandig zijn om de planning (techniek) bij te stellen om zo de weerstand weg te nemen. Wat vaak opvalt bij veranderprocessen in gemeenten is dat er veel aandacht is voor de technische kant zoals plannings en deadlines. Dit in tegenstelling tot de aandacht voor de noodzakelijke rolverdeling bij verandering (wie is sponsor, wie is de promotor) en de emotionele kant (zoals het verstandig omgaan met weerstand). In het bijzonder grootschalige veranderingen leveren hierdoor vaak niet het beoogde resultaat op. Er verandert veel, maar wat gaat er nu echt beter?

In dit hoofdstuk gaan we in op vier lessen die in het bijzonder van belang zijn bij veranderprocessen die tot doel hebben innovaties te realiseren. Zoals we al eerder onderstreepten, mag innovatie nooit een doel op zich worden. Het moet leiden tot een beter presterende en efficiëntere overheid. Het gaat dus om het succesvol afleggen van het hele traject: van het idee naar de feitelijke realisatie daarvan.

### **3.1.1 LES 1: GELOOF EN ONDERKENNING VAN DE NOODZAAK TOT VERANDERING IS CRUCIAAL**

Geloof in de innovatieve mogelijkheden en erkenning van de noodzaak tot verandering gecombineerd met betrokkenheid op bestuurlijk en ambtelijk topniveau is van cruciaal belang voor innovatie. De ambtelijke top en het bestuur moeten het willen. Geloof en overtuiging nemen duikgedrag in de organisatie weg en maken de weg vrij voor innovatie. Nu lijkt betrokkenheid een relatief abstract begrip maar het uit zich vooral in heel praktische zaken zoals het actief uitdragen van de overtuiging en het wegnemen van eventuele obstakels.

Het lastige bij innovatieve trajecten – in het bijzonder als het gaat om strategische innovaties en innovaties in de besturing en organisatie – is dat het einddoel niet gedetailleerd kan worden uitgedragen. Innovaties zijn geen lineaire trajecten met een uitgekristalliseerd einddoel, de weg ernaartoe is kronkelig en onvoorspelbaar. Leiderschap uit zich dan ook in het verbeelden van het einddoel, het legitimeren van de noodzakelijke veranderingen, het aangeven van de kaders en het in gang zetten van het proces dat tot dat doel moet leiden. Het gaat kortom om het inspireren en faciliteren. Op gemeentebreed niveau is de gemeentesecretaris de cruciale speler, die dan ook expliciete steun moet krijgen van het bestuur.

Bestuurlijke steun en een vastberaden ambtelijke top is gedurende het implementatietraject van groot belang. Implementeren is vaak volhouden en doorzetten. Als de ambtelijke top niet durft door te pakken of de bestuurlijke steun wegvalt, betekent dit soms het einde van de innovatiepotentie. Dat bleek onder andere ook in Dordrecht bij het e-government-programma waar het van belang was dat betrokken organisatie-eenheden snel in een eenduidig kader gingen werken en er knopen op centraal niveau werden doorgehakt. Ook in Zaanstad was de vasthoudendheid van de secretaris cruciaal voor het succesvol implementeren van het call center. In de eerste fase ontstonden verschillende problemen die bij sommige bestuurders en ambtenaren leidden tot de roep om te stoppen met de nieuwe werkwijze.

Ondanks dat steun van de top noodzakelijk is, is innovatie niet het exclusieve domein van de top. Integendeel, innovatie kan op alle niveaus en in alle taakgebieden in gemeenten plaatsvinden.

### **3.1.2 LES 2: MAAK EEN REËLE MIX VAN INNOVATIE- EN BEZUINIGINGSSTRATEGIEËN**

In deze uitgave bepleiten we dat gemeenten die staan voor de tegenstrijdige opgave om meer te presteren en tegelijkertijd te bezuinigen moeten kiezen voor innovatie. Toch kan kaasschaven, lastenverzwaring en kern-takendiscussie nuttig zijn. De inzet moet dus zijn de vier methoden die in hoofdstuk 1 aan de orde kwamen, zo goed mogelijk in combinatie te gebruiken en daarbij zo snel als mogelijk in een situatie te komen waar het zwaartepunt op innovatie ligt.

Innovatie kost echter tijd, brengt onzekerheid met zich mee en is complexer dan de kaasschaaf of lastenverzwaring. Het is met andere woorden geen eenvoudige opgave om de sprong te maken naar innovatie. In onze visie is een drietal factoren van belang om te bepalen welke aanpak wenselijk is:

- 1 bezuinigingsdruk: de noodzaak van bezuinigingen op de ambtelijke organisatie zowel in tijd als in omvang;
- 2 prestatiedruk: de maatschappelijke en bestuurlijke druk die wordt gelegd op de ambtelijke organisatie om beter te presteren;
- 3 innovatief vermogen: het vermogen dat de organisatie heeft om te vernieuwen en de mate waarin aan randvoorwaarden voor innovatie is voldaan.

Bij een hoge bezuinigingsdruk zijn er weinig kansen voor innovatie. De gemeente moet zoeken naar de voor de hand liggende maatregelen door met de kaasschaaf organisatievet weg te snijden. Bijvoorbeeld door de loon- en prijscompensatie te schrappen. Ook kan gekozen worden voor het lastenverzwaringen. Een wat opportunistische mogelijkheid is het uitstellen van uitgaven of een tijdelijk beroep te doen op de reserves. De organisatie zal vaak nog niet klaar zijn om daadwerkelijk te innoveren. Enerzijds is de tijd hier te beperkt voor, anderzijds is aan de voorwaarden voor innovatie niet voldaan. De mogelijkheden beperken zich tot operationele innovaties. Dordrecht koos in het traject van innovatief bezuinigen bijvoorbeeld eerst voor de kaasschaaf die bestond uit voor de hand liggende efficiencymaatregelen, om tijd en financiële ruimte te creëren voor innovatie.

Een risico dat gemeenten lopen bij het bepalen van een bezuinigings- en innovatiestrategie is het overschatten van eigen competenties en capaciteiten. Gemeenten die nog weinig ervaring hebben met het doorvoeren van innovaties, zijn vaak te optimistisch over hun eigen innovatievermogen. Gemeenten moeten dus een reële mix maken van innovatie- en bezuinigingsstrategieën

### 3.1.3 LES 3: PAK INNOVATIE PLANMATIG AAN

Of gemeenten wel of niet innoveren is geen toeval. Innovatie gaat niet vanzelf. Het moet worden gestuurd. Nu is volledige controle van een innovatief veranderproces onmogelijk en ongewenst. Het gaat om het alloceren van capaciteit (echt kiezen), het beheersen van voortgang en richting. Wij denken daarbij dat gemeenten in een visie en agenda zouden moeten formuleren hoe ze met innovatie om willen gaan. Hierin moet ten minste aan de orde komen in welk tempo welk type innovatie wenselijk is, hoe deze gerealiseerd zal worden en hoeveel tijd dit zal vergen van de organisatie. Een belangrijk aandachtspunt is daarbij wat ons betreft om niet alles tegelijkertijd te doen. Beter één succesvol traject dan drie halve successen.

Innovatie vraagt om het scheppen van een creatief organisatieklimaat. Verschillende auteurs op het terrein van innovatie en creativiteit hebben het belang onderstreept van zachte factoren die cruciaal zijn voor innovatie (zoals een speelse en humoristische sfeer, de ruimte voor diversiteit in opvattingen en conflicten en vrijheid). We onderschrijven dit. Tegelijkertijd mogen innovatieve trajecten niet te soft worden. In projecten zal na een verkennende fase in beeld moeten worden gebracht wat een bepaalde innovatie oplevert. Het expliciet maken van de opbrengsten in een vroegtijdig stadium kan niet scherp genoeg gebeuren. Vage doelen leiden tot vage resultaten. Scherp gedefinieerde opbrengsten blijken in de implementatiefase dikwijls een belangrijk ankerpunt te zijn. Het volgen en bijsturen van kosten op opbrengsten helpt bij het daadwerkelijk realiseren van de beoogde resultaten.

Moet een gemeente een verantwoordelijke hebben voor innovatie? Wij denken van wel. Een project- of programmamanager is (tijdelijk) noodzakelijk om de innovatiekracht van de gemeente te versterken. Overigens hoeft dit geen fulltime baan te zijn. Er zijn ook organisaties die met zelfsturende teams opereren en waarbij een van de teamrollen die van innovator is. Naast de beschikbare menskracht moeten middelen beschikbaar zijn om innovatie mogelijk te maken. Innoveren is vaak ook investeren.

Behalve de feitelijke realisatie van projecten is het communiceren over de projecten en de opgedane leerervaringen van groot belang. Daarbij gaat het niet alleen over schriftelijke communicatie –waarvan de impact vaak wordt overschat – maar ook over het persoonlijk communiceren met mensen. Zo worden ook organisatieonderdelen die niet participeren in innovatieprojecten innovatierijp gemaakt.

#### 3.1.4 LES 4: INNOVEREN IS LEREN

Innovatie is geen uitsluitend technisch vraagstuk. Ook in deze uitgave zagen we verschillende technisch gedreven veranderingen. Technische veranderingen zijn in de meeste gevallen slechts een deel van het succes. Bij het werken met een frontoffice of het opzetten van een Shared Service Centrum kan techniek een belangrijke ondersteunende rol vervullen. Het veranderen van competenties van mensen is vaak cruciaal. Het geeft mensen relatief weinig steun als ze weten de innovatie elders al is doorgevoerd. Medewerkers moeten zelf ook door hun individuele innovatieproces heen.

De verleiding is groot om innovatieve ideeën te laten ontwikkelen door stafmedewerkers. 'Het lijnmanagement heeft geen tijd' of 'lijnmanagers zijn onvoldoende innovatief' zijn veelgehoorde excuses om projecten buiten te lijn te plaatsen. De lijn zou juist de projectverantwoordelijkheid moeten krijgen voor dergelijke trajecten: zij gaan straks in de nieuwe situatie werken. De staf en adviseurs kunnen een ondersteunende rol vervul-

len door het aanreiken van methodes en het proces te faciliteren. Maar het credo moet blijven: de lijn doet het. De staf kan de lijn vooral helpen met het aanreiken van methoden om fundamenteel vernieuwend te denken het hen te faciliteren.

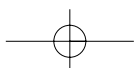
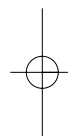
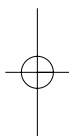
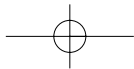
Elke innovatie eindigt. Organisaties die in het verleden als excellente ondernemingen zijn betiteld, zijn in sommige gevallen inmiddels failliet. Innovatie is geen eenmalige activiteit maar het innoveren van de gemeentelijke organisatie zou een continu proces moeten worden. Het streven zou gericht moeten zijn op duurzame innovatie, waarbij de organisatie alert is op veranderingen in de buitenwereld en zich daarop aanpast.

### 3.2 ZES STELLINGEN ALS BASIS VOOR DISCUSSIE OVER HET THEMA INNOVATIE

In tabel 3.1 hebben we zes stellingen opgenomen die kunnen helpen bij het nadenken over innovatie in de gemeente. Ze kunnen een hulpmiddel zijn bij een discussie over innovatie.

stellingen	score (1 = helemaal mee oneens, 5 = helemaal mee eens)
1 Onze ambtelijke en bestuurlijke top zijn overtuigd van de noodzaak voor innovatie	0 0 0 0 0
2 Binnen onze gemeente heerst het gevoel dat innovatie op termijn de enige oplossing is om te blijven presteren	0 0 0 0 0
3 Onze gemeente heeft goede ervaringen met het succesvol doorvoeren van innovaties	0 0 0 0 0
4 We hebben in een visie en agenda geformuleerd hoe we de komende jaren om willen gaan met innovaties	0 0 0 0 0
5 We hebben tijd, geld en mensen gereserveerd om met innovatie aan de slag te gaan	0 0 0 0 0
6 Binnen de gemeente is een open cultuur waarbij experimenteren en vernieuwen gewoon is	0 0 0 0 0

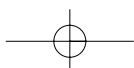
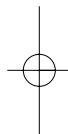
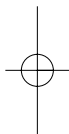
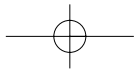
Tabel 3.1 zes stellingen als basis voor discussie over het thema innovatie



## **Bijlage A: deelnemers rondetafelconferentie**

Op 13 maart 2004 hebben we met de onderstaande bestuurders en ambtenaren uit de praktijk over het voorliggende gedachtegoed gesproken.

Heleen Bruining, bestuursadviseur sector Concern, Gemeente Amsterdam  
Maarten Hauer, hoofd P&O gemeente Almere  
Oenze Dijkstra, gemeentesecretaris gemeente Zwolle  
Eugene Vermeulen, directeur Stadsontwikkeling gemeente Hilversum  
Johannes Boelens, partner bij PricewaterhouseCoopers  
Bert Otten, wethouder in de gemeente Hengelo  
Hans van der Ven, gemeentesecretaris Heusden  
Piet Buytels, gemeentesecretaris Schiedam  
Jan Lagendijk, Directeur Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) gemeente Utrecht  
Louis Boel, hoofd P&O gemeente Tilburg  
Miriam Scha, Hoofd P&O gemeente Dordrecht



## Bijlage B: over de auteurs

**Jaring Hiemstra** (1969) is directeur van Hiemstra & De Vries in Utrecht. In 1999 promoveerde hij op een onderzoek naar varianten in de ambtelijke en bestuurlijke verhoudingen in gemeenten. In 2003 kwam zijn essay *Presterende gemeenten* uit. Het bureau Hiemstra & De Vries -- dat als motto heeft 'helpt overheden beter presteren' -- richt zich op organisatievraagstukken van de overheid.

**Henk Wesseling** (1949) is gemeentesecretaris van Dordrecht en onder andere lid van de commissie *Innovatie Openbaar Bestuur (InAxis)* en van de *VNG Commissie Gemeentelijke Dienstverlening (commissie-Jorritsma)*; onder andere was hij onderzoeksdirecteur bij de Algemene Rekenkamer en gaf hij leiding aan verschillende beleidsontwikkelingsafdelingen van het ministerie van OCW; hij publiceerde onder meer op het terrein van democratie en bestuurskracht.

**Karel van Hengel** (1956) is hoofd van de afdeling kwaliteit en middelenstrategie van de concernstaf -- het stadsbestuurscentrum -- van de gemeente Dordrecht. Hij is onder andere verantwoordelijk voor de coördinatie en regie van het Dordrechtse innovatietraject en de organisatieontwikkeling. Hij volgde de opleiding personeelswerk en later de beroepsopleiding voor organisatieadviseur bij SIOO. Voor zijn loopbaan bij Dordrecht was hij werkzaam als adviseur en trainer en directeur Personeel en Organisatie.

**Marjan Havekes** (1963) is directielid in de gemeente Dordrecht. Hiervoor was ze werkzaam op het gebied van arbeidsvoorziening en volwasseneneducatie. Als directielid is ze verantwoordelijk voor de portefeuilles kwaliteit, organisatieontwikkeling, informatie- en communicatietechnologie (ICT) en Human Resource Management (HRM).

**Paul Dijcks** (1967) is senior manager in de adviesgroep Public Sector van KPMG. Hij heeft zich de afgelopen jaren gespecialiseerd in taakanalyses en shared service-vraagstukken bij de overheid. Hij heeft diverse artikelen gepubliceerd over zijn ervaringen met de inrichting van Shared Service Centra (SSC).

