

**Methodologische
verantwoording
Innovatiemonitor
Openbaar Bestuur**



Inhoudsopgave

	Inleiding	1
	<i>De Innovatiemonitor Openbaar Bestuur</i>	1
	<i>Bereik van de monitor</i>	1
	<i>Werking van de monitor</i>	2
	<i>Overige documenten</i>	3
1	Verantwoording projectaanpak	5
	<i>Vooraf: tien gulden regels bij de ontwikkeling van de Innovatiemonitor</i>	5
	<i>Inventarisatie</i>	6
	<i>Proefruinbijeenkomsten</i>	7
	<i>Prestatiemeting</i>	8
	<i>Ontwikkeling innovatiemonitor</i>	9
	<i>Toetsing innovatiemonitor</i>	10
	<i>Oplevering</i>	10
2	Theoretische grondslagen van de Innovatiemonitor	11
	<i>Plaatsbepaling innovatie</i>	11
	<i>Het INK-managementmodel</i>	12
	<i>Ontwikkelingsfasen in het INK-managementmodel</i>	14
	<i>Resultaatgebieden in het INK-managementmodel</i>	15
	<i>Succesfactoren voor innovatie in de literatuur</i>	18
3	Instrumentele aspecten van de Innovatiemonitor	27
	<i>Inventarisatie monitoren</i>	27
	<i>Monitoring en benchmarking: leren of controleren?</i>	32
4	Conclusies en aanbevelingen	37
5	Bibliografie	41
Bijlage	Resultaten inventarisatie monitoren	43

Inleiding

De Innovatiemonitor Openbaar Bestuur

In opdracht van InAxis (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur) en in samenwerking met de gemeentesecretarissen van de 100.000+ gemeenten hebben Andersson Elffers Felix (AEF) en Stichting Rekenschap de Innovatiemonitor Openbaar Bestuur ontwikkeld. Doel van de Innovatiemonitor is organisaties in het openbaar bestuur te helpen vernieuwen en innoveren.

Dit rapport is een inhoudelijke en methodologische verantwoording van de ontwikkeling van de Innovatiemonitor Openbaar Bestuur. De verantwoording is geschreven voor de opdrachtgever en voor mensen die zijn geïnteresseerd in de achterliggende ideeën en grondslagen van de Innovatiemonitor.

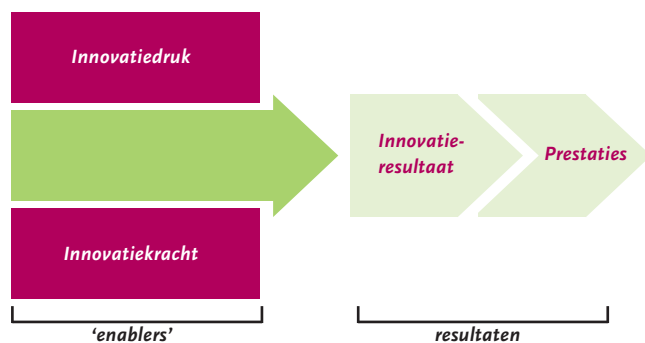
In hoofdstuk 1 geven we een verantwoording van de projectopzet. In hoofdstuk 2 beschrijven we de theoretische grondslagen van de Innovatiemonitor. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de instrumentele aspecten van monitoring en benchmarking; in dit hoofdstuk besteden we specifiek aandacht aan het spanningsveld tussen 'leren' en 'controleren'. Het rapport sluit af met aanbevelingen in hoofdstuk 4.

Bereik van de monitor

De Innovatiemonitor geeft inzicht in de positie van de organisatie ten opzichte van anderen en helpt organisaties vervolgstappen te maken. De diagnose geeft een beeld van de huidige resultaten van de organisatie en de mate waarin een organisatie druk ervaart en kracht bezit om te innoveren.

Opbouw en werking van de monitor

De Innovatiemonitor is schematisch weergegeven in figuur 1. Innovatiedruk en innovatiekracht bepalen hoe goed een organisatie in staat is te innoveren. De resultaten geven weer hoe de organisatie het doet in de sector.



Figuur 1: Schematische weergave Innovatiemonitor

De Innovatiemonitor is opgebouwd uit drie blokken: innovatiedruk (blok 1), innovatiekracht (blok 2) en innovaties en prestaties (blok 3). Per blok moet men vragen beantwoorden. De analyse uit de drie blokken mondt uit in een diagnose en veranderstrategie.

Blok 1 Innovatiedruk

De Innovatiedrukanalyse geeft de druk weer die de organisatie ervaart om te innoveren. Politieke druk en sectordynamiek kunnen bijvoorbeeld aanleiding geven tot verandering. Druk is meestal noodzakelijk voor een organisatie om te verbeteren. Een te hoge druk kan echter afleiden van de hoofdzaken. De Innovatiemonitor meet innovatiedruk met sectorspecifieke en organisatiespecifieke vragen.

Blok 2 Innovatiekracht

De Innovatiekrachtanalyse geeft aan in hoeverre de organisatie voldoet aan de kenmerken van een innovatieve organisatie. De innovatiekracht wordt gemeten met een vragenlijst. De vragen zijn afgeleid van het INK-managementmodel, dat is toegelicht in hoofdstuk 2.

Blok 3 Innovaties en prestaties

De prestatieanalyse meet de feitelijk geïntroduceerde innovaties en prestaties van de organisatie. Deze analyse geeft de positie van de organisatie weer ten opzichte van anderen in de sector en geeft aan in hoeverre er noodzaak is te innoveren. De prestatie- en innovatieanalyse kan het beste sectorspecifiek worden uitgevoerd.

Veranderstrategie

De drie onderdelen innovatiedruk, innovatiekracht en innovaties en prestaties vormen samen de basis voor een diagnose en mogelijke veranderstrategie. De veranderstrategie helpt de organisatie vervolgstappen te maken.

Overige documenten

Het project Innovatiemonitor Openbaar Bestuur heeft naast dit proeftuinverslag de volgende documenten opgeleverd:

- De Innovatiemonitor Openbaar Bestuur (het instrument zelf)
- De Handleiding Innovatiemonitor Openbaar Bestuur
- Verslag proeftuin 'Fysieke handhaving 100.000+ gemeenten'
- Verslag proeftuin 'Basale dienstverlening 100.000+ gemeenten'

1 Verantwoording projectaanpak

InAxis (Commissie Innovatie Openbaar Bestuur) is opgericht om innovatie in het openbaar bestuur te stimuleren. Het gaat daarbij om innovatie op het terrein van HRM, management en sturing en de inrichting van werkprocessen. InAxis hanteert hierbij het motto “Doen en delen”. Met andere woorden: innovatie iets niet alleen iets wat je moet doen, maar ook iets wat je moet delen. Een zekere nieuwsgierigheid en leergierigheid zijn cruciaal voor innovatie. Door innovaties met elkaar te verbinden wil InAxis navolging ervan bevorderen. Innovaties moeten bijdragen aan een beter presterende overheid: een efficiënte overheid die met gemotiveerde en professionele medewerkers burgers en andere klanten goed bedient binnen de politiek-bestuurlijke kaders. De activiteiten van InAxis geven invulling aan de doelstellingen van het Actieprogramma 'Andere Overheid'. InAxis organiseert activiteiten voor kennisdeling en -ontwikkeling, stimuleert innovatieve experimenten en instrumentontwikkeling. InAxis heeft Andersson Elffers Felix (AEF) en Stichting Rekenschap in 2002 opdracht gegeven een Innovatiemonitor Openbaar Bestuur te ontwikkelen.

Vooraf: tien gulden regels bij de ontwikkeling van de Innovatiemonitor

AEF en Stichting Rekenschap hebben veel praktische ervaring opgedaan met het ontwikkelen van en werken met monitors in het openbaar bestuur. Op grond daarvan heeft AEF/Rekenschap 'tien gulden regels voor monitor- en indexontwikkeling' opgesteld, waarin lessen en adviezen uit een grote hoeveelheid projecten zijn samengevat. Deze lessen waren leidende principes bij de ontwikkeling van de Innovatiemonitor.

Tien gulden regels voor monitor- en indexontwikkeling	
1	Sluit aan op wat er al is. Voorkom monitormoeheid. Inventariseer eerst welke informatie en monitors er al zijn of worden ontwikkeld.
2	Definieer goed welke effecten je wilt bereiken met de monitor. Ook al heb je uiteindelijk een bestuurlijk zwaar instrument voor ogen (control), dan nog is het raadzaam om zo lichtvoetig mogelijk te beginnen. Alles tegelijk is gedoemd te mislukken.
3	Begin met een voorhoede van mensen en organisaties die iets willen. Zorg tegelijkertijd voor 'halen' en 'brengen'. Bundel op strategisch niveau kennis en werk samen een veranderingsstrategie uit. Bundel en deel kennis op operationeel niveau maak gebruik van elkaars netwerken en informeer elkaar.
4	Begin met een beperkt aantal strategisch interessante beleidsvelden (in het openbaar bestuur). Kies thema's waarbij zich op korte termijn mooie kansen aandienen. Begin niet over de volle breedte.
5	Zorg dat het instrument ook van buitenaf te volgen is (pakkend, aantrekkelijk, toegankelijk en functioneel nuttig). Dan concentreert het instrument zich vanzelf op het zichtbaar maken van effecten. Laat de interne lijn niet domineren.
6	Voorkom competentiediscussies of autonomiegeschillen. Dan zijn blokkades voorspelbaar.
7	Omgeef het instrument altijd met oordelen van experts over technische en methodologische betrouwbaarheid. Dit geeft het instrument gezag.
8	Bewaak de integriteit van het instrument wanneer het is ontwikkeld. Doe dit door een onafhankelijke organisatorische inbedding zonder dat er eigendomsdiscussies ontstaan.
9	Elke vernieuwing die leidt tot meer bureaucratie zal op termijn verzanden. Blijf alert op wat er tijdelijk of structureel aan (meet)organisatie wordt neergezet.
10	Let op de goede combinatie van verantwoordelijkheden, techniek en gedrag in de (voor)trekkende organisaties en hun afnemers.

Inventarisatie

Op dit moment is er sprake van een ware hausse aan monitorontwikkeling. Daarom heeft AEF/Rekenschap geadviseerd eerst de bestaande monitors te inventariseren en daaruit lessen te trekken voor de ontwikkeling van de Innovatiemonitor. Deze inventarisatiefase vond plaats in de periode december 2002 - maart 2003. De resultaten staan in de bijlage.

Proeftuinbijeenkomsten

Leidende gedachte bij de ontwikkeling van de Innovatiemonitor Openbaar Bestuur was dat het instrument zo snel mogelijk van de betrokken organisaties en sleutelfiguren zélf moest worden. Zo zou het gewenste onderlinge leereffect tot zijn recht komen. De ontwikkeling van de Innovatiemonitor heeft daarom plaatsgevonden in twee proeftuinen. Daarin is begonnen met een voorhoede van mensen en organisaties die 'iets wilden' en met aandacht voor een balans tussen 'halen' en 'brengen'. Parallel aan dit uitwisselingsproces is de Innovatiemonitor ontwikkeld.

De Innovatiemonitor kwam tot stand in nauwe samenwerking met gemeentesecretarissen van enkele grote gemeenten in Nederland. Tegelijk is een 'lerend netwerk' gestart waarin is gewerkt aan een klimaat voor uitwisseling van kennis over vernieuwing in het openbaar bestuur.

In januari 2003 is het project 'Innovatiemonitor Openbaar Bestuur' gepresenteerd aan de kring van gemeentesecretarissen van 100.000+ gemeenten. Zij besloten aan het project deel te nemen en kozen twee thema's die als voertuig dienden waarmee de monitor kon worden ontwikkeld:

- Basale dienstverlening (aan het loket)
- Fysieke handhaving (op het gebied van Bouwen/Wonen, Milieu en Brandveiligheid).

Voor deze thema's zijn proeftuinen ingericht.

De volgende zes gemeenten namen deel aan de proeftuin 'fysieke handhaving':

- Amsterdam
- Apeldoorn
- Dordrecht

- Eindhoven
- Leiden
- Nijmegen

De volgende zeven gemeenten namen deel aan de proeftuin 'basale dienstverlening':

- Amsterdam
- Apeldoorn
- Dordrecht
- Eindhoven
- Leiden
- Maastricht
- Nijmegen

De deelnemers zijn in de periode mei tot en met december 2003 vier keer bijeengekomen. In deze bijeenkomsten stond vooral de innovatie in het beleidsthema centraal. De deelnemers bespraken de innovaties die zij zagen plaatsvinden en hun ervaringen daarmee. De uitkomsten van de bijeenkomsten vormden een belangrijke voedingsbodem voor de inhoud van de Innovatiemonitor.

Prestatiemeting

Parallel aan deze bijeenkomsten hebben de deelnemende gemeenten hun prestaties gemeten met een door AEF/Rekenschap aangeleverd instrument. Er is voor het opstellen van de prestatiemetingen zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaand materiaal.

De indicatoren voor de prestatiemeting 'basale dienstverlening' hebben we ontwikkeld mede op basis van eerdere prestatiemetingen en benchmarks, waaronder de 'Benchmark responsnelheid' en het project 'Servicenormen voor burgerzaken'. Beide zijn destijds ontwikkeld door

Stichting Rekenschap. Het ontwikkelen van de prestatiemeting is afgestemd met het platform Publiekszaken van de VNG. Bij de ontwikkeling van de prestatiemeting 'fysieke handhaving' hebben we gebruik gemaakt van de kengetallen die AEF heeft ontwikkeld voor het onderzoek 'De Staat van Handhaving'¹. Tijdens de ontwikkeling van deze prestatiemeting, is een verbinding gelegd met het project 'Handhaven op Niveau'.

Ontwikkeling Innovatiemonitor

AEF/Rekenschap heeft de Innovatiemonitor Openbaar Bestuur ontwikkeld in de periode maart tot en met december 2003. Er was periodiek overleg over de stand van zaken met de begeleidingscommissie, waarin InAxis en de VNG waren vertegenwoordigd.

In de proeftuinbijeenkomsten zijn concepten van de Innovatiemonitor gepresenteerd. In een *expertmeeting* met gezaghebbende adviseurs en wetenschappers² is het onderliggende model en de methode besproken. In september 2003 hebben we het conceptinstrument gepresenteerd in een bijeenkomst van de kring van gemeentesecretarissen van 100.000+ gemeenten.

¹Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het WODC.

²Prof.dr. Léon de Caluwé is hoogleraar Advieskunde aan de Vrije Universiteit (VU) in Amsterdam.

Prof.ir.dr.s. Willem Vrakking is universitair docent veranderingsmanagement aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en senior-bestuursadviseur en managing venoot verbonden aan Holland Consulting Group.

Prof. dr. Arre Zuurmond is bijzonder hoogleraar 'ICT en de toekomst van het openbaar bestuur', aan het departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

Toetsing Innovatiemonitor

De Innovatiemonitor is tussen oktober en december 2003 afgenomen bij de deelnemende gemeenten. In totaal is de Innovatiemonitor getest bij deelnemers uit 13 gemeenten. Er zijn 8 bijeenkomsten van steeds één dagdeel georganiseerd, waaraan in totaal 75 mensen deelnamen. Daarnaast is de Innovatiemonitor individueel ingevuld door 20 extra respondenten.

Oplevering

De resultaten van het project zijn in januari 2004 gepresenteerd in de kring van gemeentesecretarissen van 100.000+ gemeenten. Daar is onder meer geconcludeerd dat toepassing van de Innovatiemonitor verbreding verdient en dat de gemeenten extra energie moeten steken in het vergelijkbaar maken van elkaars resultaten.

Het prototype van de Innovatiemonitor is in een elektronische versie gebouwd door en ondergebracht bij stichting ICTU. Sinds maart 2004 is de Innovatiemonitor on line beschikbaar via www.innovatiemonitor.nl.

2 Theoretische grondslagen van de Innovatiemonitor

In dit hoofdstuk beschrijven we de theoretische grondslagen van de Innovatiemonitor. We staan stil bij:

- een plaatsbepaling van het begrip 'innovatie';
- het INK-model en vergelijkbare managementmodellen;
- wetenschappelijke inzichten over succesfactoren voor innovatie.

Plaatsbepaling innovatie

Als 'werkdefinitie' voor de Innovatiemonitor sluiten we aan bij de definities in de 'Oslo Manual' van de Europese commissie. We beschouwen een verandering in het openbaar bestuur als 'innovatie' als er sprake is van:

- een wezenlijke vernieuwing van producten/diensten of combinaties daarvan, wijzen van dienstverlening en manieren om deze voort te brengen;
- merkbare effecten op de producten/diensten in termen van kwaliteitsverbetering of een grotere doelmatigheid.

'Vernieuwing' betekent hier 'nieuw voor de organisatie'. Dat betekent dat een organisatie ook kan innoveren door te leren van anderen.

In theorie betekent de term 'innovatie' iets anders dan 'verbetering'. 'Innovatie' betekent een nieuwe, wezenlijke of aanzienlijke verandering, waarbij sprake is van een 'kwaliteitssprong' voor de organisatie. Bij 'verbetering' is geen sprake van *wezenlijke* of *aanzienlijke* veranderingen in product of proces.

In de praktijk is het onderscheid tussen verbetering en innovatie gradueel. Uiteindelijk gaat het er in onze ogen om dat het openbaar bestuur zijn prestaties kan verbeteren met behulp van deze monitor. Definitiediscussies over wat een 'echte' innovatie is, zijn daarbij weinig behulpzaam. De Innovatiemonitor meet daarom zowel verbeteringen als innovaties.

Het INK-managementmodel

De noodzakelijke organisatieveranderingen in het openbaar bestuur zijn te beschrijven met het INK-managementmodel. Het INK-model is volgens de opstellers 'een methode om organisaties te leren excelleren'. Veel organisaties - zowel in het openbaar bestuur als daarbuiten - maken gebruik van het INK-model.

Het INK-model is een Nederlandse, meer uitgebreide variant van het EFQM-model (ontwikkelt door European Foundation for Quality Management). Dit is eind jaren tachtig ontwikkeld door het Instituut Nederlandse Kwaliteit in opdracht van 14 grote Europese organisaties om het hoofd te bieden aan de toenmalige bedreiging van het Europese bedrijfsleven door concurrentie uit het Verre Oosten. Het INK-model hanteert dezelfde negen aandachtsgebieden als het EFQM-model. In aanvulling daarop zijn in het INK-model vijf fasen gedefinieerd die moeten worden doorlopen om een 'excellente organisatie' te worden. Zowel de negen aandachtsgebieden als de vijf ontwikkelingsfasen worden verderop in de tekst genoemd.

Op Europees niveau is inmiddels het Gemeenschappelijk Zelfevaluatiekader voor Overheidsdiensten of het *Common Assessment Framework* (CAF) ontwikkeld. Het model is tot stand gekomen in samenwerking tussen de ministers verantwoordelijk voor Ambtenarenzaken en openbaar bestuur van de EU-lidstaten. Het model

lijkt qua structuur sterk op het EFQM en INK-model. Het CAF is een instrument om overheidsorganisaties in Europa te helpen bij het gebruik van technieken voor kwaliteitsmanagement om hun prestaties te verbeteren. Het CAF biedt een kader dat geschikt is voor de zelfevaluatie van overheidsdiensten.

Het CAF heeft vier belangrijke doelstellingen:

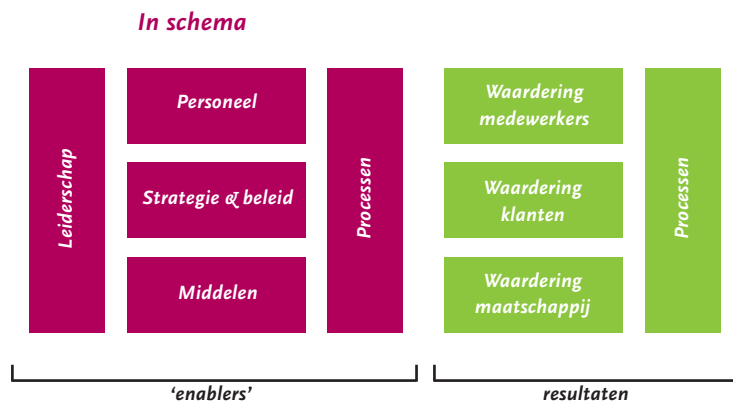
- rekening houden met de specifieke eigenschappen van de overheidssector;
- een hulpmiddel bieden voor leidinggevend in de publieke sector die de werking van hun organisatie willen verbeteren;
- een brugfunctie uitoefenen tussen de verschillende modellen voor kwaliteitsmanagement die gebruikt worden;
- de uitvoering van benchmarking mogelijk maken tussen overheidsorganisaties.

Wij concentreren ons in dit rapport op het model dat in Nederland het meest in zwang is: het INK-managementmodel.

Aandachtsgebieden

Het INK-managementmodel bestaat uit negen aandachtsgebieden:

- 1 Leiderschap
- 2 Medewerkers
- 3 Strategie & beleid
- 4 Middelen
- 5 Processen
- 6 Waardering door medewerkers
- 7 Waardering door klanten, partners, afnemers en leveranciers
- 8 Waardering door de maatschappij
- 9 Eindresultaten



De negen praktijkgerichte aandachtsgebieden uit het INK-managementmodel zijn onder te verdelen in vijf organisatiegebieden en vier resultaatgebieden. De vijf organisatiegebieden beschrijven hoe de organisatie nu is ingericht of zou kunnen worden ingericht op weg naar excellentie. De vier resultaatgebieden geven weer welke prestaties de organisatie behaalt. De feedbackloop geeft aan dat de organisatie moet leren van de uitkomsten om op koers te blijven, te verbeteren of te vernieuwen.

Ontwikkelingsfasen in het INK-managementmodel

Het INK-managementmodel gaat uit van vijf ontwikkelingsfasen in de kwaliteit van de organisatie.

1 *Activiteitgeoriënteerd*

In deze fase staat vakmanschap centraal. De organisatie is nog een functionele hiërarchie. Men reageert ad hoc op situaties en denkt in losse producten. Van echt beleid en strategie is geen sprake.

2 *Procesgeoriënteerd*

In deze fase wordt de organisatie gekanteld en staan de processen centraal die leiden tot de producten. De afzonderlijke stappen liggen in werkprocessen vast. De organisatie verbetert de processen op basis van evaluaties.

3 *Systeemgeoriënteerd*

In deze fase werkt de organisatie op alle niveaus systematisch aan verbetering van de organisatie. Stafdiensten transformeren naar facilitaire voorzieningen. De organisatie stuurt op dwarsverbanden tussen de verschillende processen. Klantgerichtheid staat centraal in het beleid. De één-loket-benadering is een voorbeeld van transformatie richting systeemoriëntatie.

4 *Ketengeoriënteerd*

Samen met ketenpartners streeft de organisatie naar maximale toegevoegde waarde. Besturingssystemen worden met elkaar verbonden en innovatie staat hierbij voorop. In samenwerkingsverbanden werkt men bijvoorbeeld aan pro-actieve dienstverlening. Uitgangspunt is de plaats in de keten waar de klant het makkelijkst kan worden bediend. Dit hoeft niet altijd het eigen loket te zijn.

5 *Excelleren en transformeren*

De organisatie heeft het proces van continu verbeteren verankerd in de organisatiestructuur en de cultuur. Er is sprake van cliënt empowerment: de organisatie heeft de regie over het klantproces weer terugggegeven aan de klant. Een lange termijn visie vormt de basis voor het starten van nieuwe activiteiten.

Resultaatgebieden in het INK-managementmodel

In de resultaatgebieden meet het model wat de spanningen de

organisatie hebben opgeleverd. Het INK-managementmodel onderscheidt vier groepen stakeholders: medewerkers, klanten en leveranciers, maatschappij en de eindresultaten. Ook bij de resultaatgebieden (rechterkant van het model) zijn vijf ontwikkelingsfasen te onderscheiden.

1 *Gegevens beschikbaar*

Er wordt gemeten welke resultaten er zijn. De resultaten worden geregistreerd.

2 *Trend in ontwikkeling*

De organisatie houdt gegevens over resultaten systematisch bij (vaste meetmomenten) en kan daarom ook trends zien.

3 *Prestatie ten opzichte van doelstellingen*

De organisatie registreert niet alleen de trend in de resultaatontwikkeling, maar vergelijkt deze ook met vooraf geformuleerde doelstellingen (in het organisatiegebied strategie en beleid).

4 *Vergelijking met soortgelijke organisaties*

De organisatie gebruikt benchmarks: een set van gegevens van prestaties van vergelijkbare organisaties, zodat men de eigen prestaties kan vergelijken.

5 *Vergelijking met excellente organisatie*

De organisatie heeft een excellente organisatie als 'rolmodel' en gebruikt deze als ijkpunt voor de eigen organisatie. De lat ligt nu op het hoogste niveau.

Kanttekeningen bij het INK-model

Het INK-model is betrekkelijk eenvoudig en overzichtelijk en wordt door veel mensen als praktisch en herkenbaar beschouwd. Het model is

inmiddels breed toegepast in verschillende organisaties en wordt nog altijd gewaardeerd in het openbaar bestuur. Des te verwonderlijker is het dat er weinig bekend is over de feitelijke resultaten en effecten van toepassing van het INK-model. Voor zover bekend zijn er geen evaluatiestudies op dit terrein beschikbaar. Er is wel een studie verricht naar de mate waarin het INK-model wordt toegepast en de knelpunten die daarbij optreden. Deze studie concludeert ondermeer dat het INK-model bekend is bij veel organisaties. Die gebruiken het model vaak als diagnose-instrument. Relatief weinig organisaties gebruiken het INK-model structureel als instrument voor het continu verbeteren en besturen van organisaties. De tien belangrijkste oorzaken daarvan zijn:

- 1 het ontbreken van bepaalde competenties;
- 2 de te complexe implementatie;
- 3 onvoldoende tijd/capaciteit;
- 4 onvoldoende commitment van de directie;
- 5 te hoog abstractieniveau van het model;
- 6 onvoldoende vertrouwd met de potentie van het model;
- 7 concurrentie van andere modellen;
- 8 onvoldoende draagvlak binnen de organisatie;
- 9 onvoldoende behoefte aan een grondige aanpak;
- 10 kosten-baten overwegingen.

Daarnaast zijn op grond van ervaringen met het model en gesprekken met deskundigen nog de volgende kanttekeningen te plaatsen.

In de eerste plaats wordt opgemerkt dat het INK-model is gericht op het bereiken van systematische en beheerste verbeteringen. Dat doel kan op gespannen voet staan met het realiseren van innovatie. De ervaring leert dat een INK-diagnose meer kans biedt op verbeteren van het bestaande dan op fundamentele vernieuwingen of veranderingen.

Vanuit veranderkundig oogpunt blijkt het INK-model in een aantal opzichten te generiek en abstract om concrete handvatten te bieden voor

praktisch georiënteerd management. Het model wordt ook wel zwak in 'implementatiekracht' genoemd. Methodologisch speelt daarbij een rol dat overheidsorganisaties vaak weinig van elkaar verschillen in hun fase van organisatie-ontwikkeling: organisaties bevinden zich vrijwel altijd in fase II, op weg naar III.

Ten slotte wordt opgemerkt dat het INK-model weinig oog heeft voor de specifieke context van het openbaar bestuur. Het INK-model is in eerste instantie ontwikkeld voor het bedrijfsleven. Het heeft minder aandacht voor de specifieke aspecten van het openbaar bestuur, waaronder de institutionele vormgeving, juridische aspecten en het sturingsmodel. In de praktijk blijken deze aspecten vaak belemmerend voor innovatie.

Succesfactoren voor innovatie in de literatuur

In de ontwikkeling van de Innovatiemonitor hebben we rekening gehouden met de genoemde kanttekeningen bij het INK-model. In dit en het volgende hoofdstuk gaan we verder in op succesfactoren voor innovatie en veranderkundige inzichten. We behandelen hier een aantal auteurs die de ontwikkeling van de Innovatiemonitor hebben beïnvloed. Per auteur wordt kort samengevat wat de waarde van de theorie is voor de inhoud van de Innovatiemonitor.

Diffusion of Innovations - Everett Rogers (1995)

In zijn standaardwerk 'Diffusion of Innovations' beschrijft Rogers het proces waarbij innovaties via bepaalde (communicatie)kanalen en in bepaald tijdsbestek worden overgedragen aan en opgenomen door actoren in een sociaal systeem. De vier kernelementen waar het boek uit is opgebouwd zijn:

- Innovatie: een idee, voorwerp of concept dat door een individu of

afdeling als vernieuwend wordt ervaren.

- Communicatiekanalen: de middelen waarmee informatie van het ene individu naar het andere kan worden overgedragen.
- Tijd: het beslissingstraject (over de innovatie) en het tijdsbestek waarin de innovatie wordt opgenomen in de organisatie en door haar medewerkers.
- Sociaal systeem: een verzameling van onderling verbonden units (afdeling) die zich betrokken voelen bij het gezamenlijk oplossen van een bepaald probleem of die een bepaald doel proberen te realiseren.

Bij de diffusie van innovaties onderscheidt Rogers vijf fasen die de innovaties binnen een organisatie doorlopen.

- Fase 1 Kennisoverdracht:
 - . bewustwording dat de innovatie bestaat;
 - . vertrouwd raken met gebruik van de innovatie;
 - . begrijpen hoe de innovatie werkt (onderliggende mechanismen).
- Fase 2 Overtuiging:
 - . vormen en bepalen van houding ten opzichte van de innovatie.
- Fase 3 Beslissing:
 - . keuze of de innovatie wordt doorgezet of juist wordt afgewezen.
- Fase 4 Implementatie:
 - . invoering en gebruik van de innovatie.
- Fase 5 Evaluatie:
 - . vaststellen van betekenis en nut van de innovatie;
 - . lessen trekken uit evaluatie, perfectioneren van gedane innovaties en aanzet geven voor nieuwe innovaties.

Rogers heeft een aantal condities beschreven waaraan een

innovatie(proces) in zijn ogen moet voldoen om tot succes te leiden.

Deze 'innovatiediffusietheorie' gaat ervanuit dat de mate van diffusie hoger wordt naarmate potentiële adapters de innovatie ervaren als:

- een verbetering ten opzichte van het voorafgaande;
- passend bij bestaande waarden, ervaringen uit het verleden en behoeften;
- niet te complex, makkelijk te begrijpen;
- testbaar;
- leidend tot zichtbare resultaten.

Rogers wijst erop dat het belangrijk is om diffusiekanalen (communicatiekanalen) te begrijpen en deze ten volle te benutten.

Alleen zo kunnen systeembrede veranderingen en vernieuwingen snel worden gerealiseerd. De begeleiders van dit proces (waaronder adviseurs) krijgen van Rogers tot slot deze aanwijzingen:

- ontwikkel een noodzaak om te veranderen;
- vestig een relatie die is gebaseerd op informatie-uitwisseling;
- diagnoseer problemen;
- stimuleer de wil om te veranderen;
- vertaal de wil in actie;
- stabiliseer adoptie van innovatie en minimaliseer discontinuïteit;
- verplaats het vertrouwen op de koploper (rolmodel) naar zelfvertrouwen.

Consequenties voor de Innovatiemonitor

Rogers geeft een beeld van innovatie op macroniveau. Vanuit dat perspectief legt hij sterk de nadruk op de externe noodzaak om te veranderen. Vooral zijn beschrijvingen van diffusie van innovaties en condities om te innoveren maken zijn boek bruikbaar voor de Innovatiemonitor.

Het onderdeel 'innovaties' in de Innovatiemonitor geeft een overzicht van verschillende (typen) innovaties. Organisaties die bezig zijn kennis op te doen over innovaties kunnen daarmee hun voordeel doen.

Handleiding INK-model (2000)

Op grond van jarenlange ervaring met het INK-managementmodel is een beeld ontstaan van een excellente organisatie. Het INK-model onderscheidt vijf succesbepalende factoren voor excellente organisaties.

1 Leiderschap met lef

De leiding bepaalt op basis van externe en interne informatie een uitdagende koers, draagt deze uit, motiveert, luistert, gaat de consequenties - ook voor zichzelf - niet uit de weg en houdt vol.

2 Resultaatgerichtheid

De leiding wil voortdurend weten wat de toegevoegde waarde is van de verrichte inspanningen en houdt de waardering door de vier groepen belanghebbenden (klant/leverancier, medewerker, financier en de maatschappij) in balans.

3 Continu verbeteren

De organisatie vergelijkt gemeten resultaten systematisch met de (van de visie afgeleide) doelstellingen. Afwijkingen worden geanalyseerd en vertaald in duurzame verbeteringen. De organisatie stimuleert medewerkers innovatieve oplossingen aan te dragen en kennis uit te wisselen.

4 Transparantie

Processen, hun onderlinge relaties en prestatie-indicatoren zijn vastgelegd. Taken en verantwoordelijkheden zijn bekend. Kosten en baten zijn per proces(onderdeel) te meten. Iedere werknemer kent zijn bijdrage aan het ondernemingsresultaat.

5 Samenwerking

Management en medewerkers werken op een professionele manier samen, waarbij persoonlijke en organisatiedoelen op elkaar zijn

afgestemd. Bureaucratische structuren zijn afgebroken. De organisatie zoekt met partners in netwerken naar maximale toegevoegde waarde voor het geheel.

Consequenties voor de Innovatiemonitor

Deze kenmerken van een excellente organisatie geven, scherper dan de kenmerken van de fasen in de organisatieontwikkeling, aan welke factoren het succes van innovatie en een innovatieve organisatie bepalen.

Deze condities waren bepalend voor het formuleren van de vragen waarmee de Innovatiemonitor de 'innovatiekracht' van een organisatie in beeld brengt.

De Agenda - Michael Hammer (2002)

In zijn boek 'De Agenda' beschrijft Michael Hammer welke uitdagingen managers van organisaties kunnen zien. Hammer vindt dat organisaties het pad van het klassieke sturingsmodel moeten verlaten, omdat het leidt tot verkokering, stammenstrijd en daardoor uiteindelijk gebrekkige prestaties.

Succesvolle organisaties slagen erin de bureaucratie af te breken.

Hammer schetst de volgende uitdagingen voor organisaties:

- wees voor uw klanten een prettige partner door één gezicht naar de klant te hebben en door ze zoveel mogelijk zelf te laten doen;
- lever toegevoegde waarde door oplossingen te bieden in plaats van producten;
- stel processen voorop door te 'kantelen'; denk na over de totale keten en laat uw medewerkers de gehele keten begrijpen;
- werk aan processtructuren (in tegenstelling tot organisatiestructuren) zodat u geen 'creatieve pingelaars' nodig hebt;

- baseer management op metingen;
- beëindig de tirannie van het organogram door afstand te nemen van scherp gedefinieerde grenzen en door teamwork tussen leidinggevendenden te eisen;
- neem het maximaliseren van de waarde voor de eindklant als prioriteit;
- gebruik ICT om informatie te delen en transacties te stroomlijnen;
- breek buitenmuren af en roei overhead uit (denk aan shared services) door werkzaamheden te herverdelen tussen de organisaties en door het openlijk delen van gegevens;
- omhels de radicale visie van virtuele integratie (een manier van denken) door de eigen organisatie als onderdeel van een samenwerkingsnetwerk te zien.

Consequenties voor de monitor

Hoewel het denken van Hammers niet specifiek is gericht op publieke organisaties, kan zijn werk toch een belangrijke inspiratie zijn voor het openbaar bestuur. Het sturingsmodel dat Hammer schetst, is in feite een radicaal gekantelde en geketende netwerkorganisatie, die volstrekt procesgeoriënteerd is. Als zodanig beschouwen we het werk van Hammer als een radicalere uitwerking van de ideeën die ook in het INK-management model zijn besloten.

De innovaties die in de verschillende proeftuinen zijn geïdentificeerd, vertonen veel van de kenmerken van de procesorganisatie die Hammer voor ogen staat.

Kritische succesfactoren voor innovatie in non-profit organisaties - Kune, H. E. (red.) ministerie van Verkeer & Waterstaat (1999)

Het boekje 'Kritische succesfactoren voor innovatie in non-profit organisaties' geeft een overzicht van ervaringen met innovatie bij non-

profit organisaties en in het bijzonder bij het ministerie van Verkeer & Waterstaat. Het boekje verwijst naar diverse theorieën (van o.a. Drucker, Collins en Porras, Deschamps en Nayak, Teunissen, Bennis en Biederman), maar geeft in hoofdzaak een opsomming van de eigen praktische ervaringen met innovatieprocessen.

De auteurs hechten veel waarde aan de structuur en het proces van innovatie. Ze beschouwen innovatie als een zoektocht naar kansen. De belangrijkste kritische succesfactoren zijn:

- binding door een duidelijke en eenduidige visie waarin de klant centraal staat;
- aandacht voor het creëren van waarden;
- scheppen van ruimte en flexibiliteit ('risico's kunnen nemen', 'niet direct gericht op efficiency', 'terugdringen overhead en onnodige regelgeving');
- streven naar een platte organisatiestructuur waarin iedereen veel eigen verantwoordelijkheid heeft (empowerment);
- aandacht voor doen in plaats van denken;
- aandacht voor continu leren en de overdracht van kennis;
- zichtbaar maken van resultaten door metingen;
- grote, maar haalbare ambitie;
- breken met het bestaande ('durven saneren', 'anders dan anders').

Kune legt de nadruk op het effect van een organisatiecultuur op het innovatieproces en benadrukt de belangrijke rol van goed leiderschap. Medewerkers moeten voldoende vrijheid krijgen, gestimuleerd worden in hun creativiteit en voldoende uitdaging en plezier in hun werk hebben.

Consequenties voor de Innovatiemonitor

'Kritische succesfactoren voor innovatie' biedt voor de Innovatiemonitor een nuttig beeld van de factoren waarvan innovatie in het openbaar bestuur afhankelijk is. Wel merken we op dat de benadering vooral is gericht op het verbeteren van interne processen langs 'zachtere'

managementmethoden. De praktijksituaties in het boekje lijken met name uit te gaan van een vrij 'warme' organisatie waarin de wens om te innoveren al aanwezig is en medewerkers over voldoende competenties beschikken. Dat is echter niet in alle organisaties het geval.

Vooraf het belang van 'ruimte voor experimenteren' is een aspect dat in het INK-denken (met zijn nadruk op beheerste verbetering) lijkt te zijn ondergesneeuwd. Dit criterium is toegevoegd in de Innovatiemonitor bij het meten van de 'innovatiekracht'.

Het idee veranderen - The Change Factory - Berenschot (1999)

'Het idee veranderen' geeft een analyse voor het gebruik van verschillende veranderstrategieën in verschillende situaties. 'Het idee veranderen' is gebaseerd op praktijkervaring en gaat er vanuit dat veranderen noodzakelijk en beïnvloedbaar is.

Het succes van de organisatieontwikkeling is in deze theorie afhankelijk van drie factoren: 'de warmte van de organisatie', 'de warmte van de omgeving' en de daarbij gekozen veranderingsstrategie. De warmte van de organisatie en de omgeving bepalen samen welke veranderstrategie het meest geschikt is. De strategieën variëren van een zeer zachte methode tot een harde interventie.

Consequenties voor de Innovatiemonitor

Opmerkelijk bij deze theorie is dat de context van de organisatie een belangrijk effect heeft op de keuze van handelen en het uiteindelijke succes. Dat geeft aan dat de organisatie-eigenschappen op zich niet voldoende zeggen over de kans op succes. 'Het idee veranderen' onderscheidt ook organisatie en omgevingsfactoren en vertoont daarmee sterke overeenkomsten met de elementen 'innovatiekracht' en 'innovatiedruk'.

In de Innovatiemonitor zijn de inzichten uit 'Het idee veranderen' gebruikt om de belangrijkste strategieën te definiëren die volgen uit het combineren van innovatiedruk en innovatiekracht.

3 Instrumentele aspecten van de Innovatiemonitor

In dit hoofdstuk verantwoorden we de keuzen die zijn gemaakt bij het ontwikkelen van de Innovatiemonitor als instrument.

Inventarisatie monitoren

AEF/Rekenschap heeft in de voorfase van het project diverse monitors en benchmarks onderzocht. Uit deze inventarisatie konden we belangrijke lessen trekken voor de ontwikkeling van de Innovatiemonitor. Op grond van hun mogelijke relevantie voor de Innovatiemonitor zijn verschillende monitors bestudeerd. Het gaat hier om:

Monitor	Omschrijving
Bouwradius Innovatie monitor	Monitor van ontwikkelingen en innovaties in de bouwsector
Innovatiebarometer	Barometer voor innovatiekracht in het MKB
European Innovation Scoreboard	Monitor van de EU om de innovatiekracht van landen te kunnen beoordelen
ICT en INK scan	Specifieke toepassing van het INK-model op informatiemanagement in organisaties
De Weerstandsaudit	Meet betrokkenheid van medewerkers ten aanzien van een innovatie of veranderingsproces
Bestuurskrachtmonitor	Beoordelen van bestuurskracht van gemeenten
GSB-monitor	Monitor van ontwikkelingen in de grote steden

Tabel 1: Monitorinventarisatie

Een uitgebreide beschrijving van deze monitoren is te vinden in de bijlage.

Typering monitoren

De geïnventariseerde monitoren verschillen in diverse opzichten van elkaar. De meest in het oog springende verschillen zijn:

- het object van de monitor: op welk onderwerp is de monitor gericht? Als object zijn aangetroffen: werkproces, (attitudes van) medewerkers, innovatiekracht, bestuurskracht, en doelbereik;
- het subject van de monitor: waarop heeft de monitor betrekking? Het subject kan zijn: een organisatie, een branche, of een land;
- het soort vragen dat in de monitor wordt gesteld: kwantitatieve of kwalitatieve en open of gesloten vragen.

Spanningsvelden: de 'klok van Weick'

Daarnaast kunnen we de monitoren die hiervoor zijn genoemd indelen volgens de 'klok van Weick'. De klok brengt eenvoudig de spanning tussen verschillende functies van een monitor in beeld. Aan de (uitkomsten van) de monitor kunnen drie criteria worden gesteld:

- 1 algemeenheid en generaliseerbaarheid;
- 2 specificiteit en accuratesse;
- 3 eenvoud.

Tussen deze criteria moet worden gekozen, waarbij een keuze vóór twee criteria altijd een keuze tégen het derde criterium inhoudt:

- een algemeen en accuraat instrument is moeilijk eenvoudig te houden;
- een eenvoudig en specifiek/accuraat instrument is, althans niet zonder bewerking, moeilijker te generaliseren;
- een generaliseerbaar en eenvoudig instrument heeft als probleem dat het onvoldoende specifiek c.q. oppervlakkig is.

Deze keuze kan grafisch worden weergegeven als een klok, waarop de

monitor een positie moet innemen. Wanneer we de monitors uit de vorige paragraaf rangschikken op de klok ontstaat het volgende beeld.



Figuur 1: De klok van Weick

Grondvormen

Uit de inventarisatie van voor de Innovatiemonitor relevante monitoren blijkt verder dat we vijf 'grondvormen' voor monitoring kunnen onderscheiden. Deze vijf grondvormen zijn weergegeven in tabel 2.

Individuele zelftest	Een individu vult een instrument in om de eigen organisatie te 'scoren', al dan niet door te vergelijken met de resultaten van andere organisaties. Individuele zelftests zijn vooral bedoeld om op laagdrempelige wijze tot een snelle plaatsbepaling te komen en de interesse van de gebruiker op te wekken. Ze zijn er ook om lastige onderwerpen bespreekbaar te maken (de 'VIVA'-test). Individuele tests worden vaak gebruikt om de belangstelling van potentiële klanten op te wekken.
Gezamenlijke zelftest	Versillende mensen vullen het instrument in, vergelijken hun uitkomsten en gaan daarover met elkaar in gesprek (volgens een bepaald protocol), waarna er een gezamenlijk diagnose kan uitrollen. Gezamenlijke tests hebben een meerwaarde in het proces van onderlinge uitwisseling van resultaten en het komen tot een gezamenlijke diagnose.

Begeleide gezamenlijke zelftest	<p>Deze test gaat hetzelfde als in een gezamenlijke zelftest, maar nu onder begeleiding van een expert/procesbegeleider. Deze bewaakt het proces en begeleidt het gesprek naar aanleiding van de uitkomsten van de zelftest.</p> <p>Het begeleiden van gezamenlijke tests heeft als voordeel dat er meer greep op het proces is, wat de integriteit en zorgvuldigheid bij het invullen van gegevens ten goede komt. Nadeel van dit model is de afhankelijkheid van een externe adviseur.</p>
Experttest	<p>Experts maken analyses aan de hand van een format dat op meerdere organisaties wordt toegepast. Nadruk ligt op het vergelijkbaar maken van (meestal al in ruwe vorm beschikbare) informatie en op het bereiken van specifieke en generaliseerbare resultaten.</p> <p>Experttests ontleen hun kracht aan 'objectivering' door onafhankelijk onderzoek. De zelfdisciplineren van betrokkenen bij de individuele en gezamenlijke zelftest gaat over in 'vreemde ogen dwingen'. Dit model staat of valt bij de kwaliteit van het onderzoek.</p>
Visitatie	<p>Een gezaghebbende commissie brengt de stand van zaken in een organisatie in beeld. Nadruk ligt op het ontwikkelen van een beoordelingskader. De vorm is praktisch en ook vrijer, waardoor een visitatiecommissie over het algemeen veel rekening kan houden met organisatiespecifieke factoren.</p> <p>Het visitatiemodel is ten slotte geschikt om te komen tot een gezaghebbend organisatiespecifiek oordeel. Een bestuurlijk oordeel functioneert over het algemeen als controle-instrument. Een visitatie door vakbroeders is meestal meer gericht op kennisuitwisseling.</p>

Tabel 2: Grondvormen monitors

Consequenties voor de Innovatiemonitor

De Innovatiemonitor is op de 'klok van Weick' als instrument te karakteriseren als *eenvoudig en generaliseerbaar* ('10 uur'). De opdracht aan AEF/Stichting Rekenschap was een instrument te ontwikkelen dat:

- voldoende generaliseerbaar is om de deelnemende organisaties via vergelijking van elkaar te kunnen laten leren;
- voldoende eenvoudig is om het in een redelijke doorlooptijd in te vullen.

Deze keuze houdt in dat het instrument inboet aan specificiteit. Het instrument heeft een zekere graad van abstractie. De resultaten van het instrument moeten worden vertaald naar de eigen situatie.

Qua *grondvorm* heeft het instrument het karakter van een (begeleide) gezamenlijke zelftest. In de eerste plaats heeft het gezamenlijk invullen van een monitor als groot voordeel dat er kan worden gecorrigeerd voor individuele interpretatie. Daarnaast kunnen juist bij het gezamenlijk invullen van de monitor de algemene uitkomsten van de monitor worden vertaald naar de specifieke situatie van de eigen organisatie. Zo ontstaat een leerproces. Begeleiding was in elk geval tijdens de ontwikkeling van de Innovatiemonitor noodzakelijk om zorgvuldige toepassing te garanderen, het uitwisselingsproces te begeleiden en het instrument zonodig bij te stellen. Het streven is uitdrukkelijk dat organisaties de Innovatiemonitor ook zonder begeleiding kunnen gebruiken¹.

Experttests of vormen van visitatie leken niet geschikt voor een te ontwikkelen Innovatiemonitor. Reden daarvoor is dat de deelnemende organisaties in deze grondvormen naar onze mening in een te passieve rol worden gedrongen. Maar ook omdat het in eerste instantie de ambitie is om te enthousiasmeren en pas in tweede instantie een normatief oordeel te vellen over de innovatieve kracht van deelnemers aan de monitor. Interessante aanvullende instrumenten zijn een periodieke analyse van de innovatie in het openbaar bestuur of een visitatie in een specifieke sector.

De Innovatiemonitor kan (deels) als individuele zelftest gebruikt worden om zo de interesse van de gebruiker op te wekken. Het is niet te verwachten dat de Innovatiemonitor puur als individuele zelftest effectief kan worden ingezet. Het snel invullen van een zelftest levert noodgedwongen oppervlakkige resultaten op en zal weinig impact hebben op de organisatie.

¹In de inventarisatie is een dergelijke grondvorm echter niet teruggevonden.

Monitoring en benchmarking: leren of controleren?

Bij het toepassen van een (Innovatie)monitor kan een spanning ontstaan tussen leren en controleren of verantwoording afleggen en 'afrekenen'. Daar gaan we nu op in door de ideeën uit de literatuur te bespreken. We ronden af met de gevolgen van deze ideeën voor de Innovatiemonitor.

Presteren door leren - Raad voor Openbaar Bestuur (2003)

In een recent advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over benchmarking (het systematisch vergelijken van organisaties) is het spanningsveld tussen leren en presteren goed weergegeven. De ROB komt op basis van haar onderzoek onder meer tot de volgende adviezen:

- Benchmarking biedt de overheid mogelijkheden meer transparant te worden en te leren. Het instrument kan de doelmatigheid en doeltreffendheid in hoge mate bevorderen.
- Het inzetten van benchmarking als verantwoordingsinstrument, zowel in verticale als in horizontale zin, kan leiden tot ongewenste (perverse) effecten. Om dit te voorkomen moet de mate van dwang tot benchmarking tot een minimum worden beperkt.
- Benchmarking als verantwoordingsinstrument in verticale interbestuurlijke betrekkingen is onwenselijk. Gemeenten (en provincies) moeten in de uitvoering van medebewindstaken voldoende beleidsvrijheid hebben, die onder druk komt te staan door benchmarking.
- Benchmarking heeft een leerfunctie en niet primair een informatiefunctie, laat staan een toezichtfunctie.
- Door geen onderscheid te maken tussen verticale en horizontale verantwoording ontstaat er vertroebeling van verantwoordelijkheden. Dit is een zeer onwenselijke situatie.

Outputsturing in publieke organisaties – Hans de Bruijn (M&O 2002 nummer 3, mei/juni)

De Bruijn geeft in zijn artikel over outputmeting in de publieke sector enkele gevaren aan van deze werkwijze. Verschillende van deze 'perverse effecten' kunnen ook optreden als de Innovatiemonitor meer wordt gebruikt om 'af te rekenen' dan om te leren. Hij noemt bijvoorbeeld de volgende effecten:

- strategisch gedrag: 'gaming the numbers' (goochelen met cijfers);
- bureaucratie: vooral veel 'productie op papier';
- instrumentalisme: concentratie op de eisen die het instrument/het model stelt waardoor ambities en innovatie zelfs kunnen blokkeren;
- reductie tot het meetbare ten koste van minder meetbare aspecten;
- competitieve verhoudingen waardoor 'bestelverantwoordelijkheid' schade oploopt (verantwoordelijkheden komen bij de verkeerde mensen terecht).

De Bruijn geeft desondanks aan dat het vergelijken en beoordelen van prestaties gunstige effecten heeft op de organisatie. Deze effecten zijn toenemende transparantie, scherpte in de discussie en prikkels voor kwaliteit en doelmatigheidsverbetering. Ook Aardema (die we hierna behandelen) concludeert dat BBI (Beleid en BeheersInstrumentarium) wel degelijk positieve effecten heeft gehad.

Daarnaast pleit De Bruijn voor het combineren van 'outputsturing' met 'processturing', waarin naast aandacht voor de output aandacht is voor procesmaatstaven.

Doorwerking van BBI: evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten – Harrie Aardema (BMC 2002)

Ook Aardema onderscheidt in zijn studie naar het Beleids- en BeheersInstrumentarium (BBI) voor gemeenten een groot aantal mogelijke negatieve effecten van 'bedrijfsmatig werken' (waarvan prestatievergelijking een essentieel onderdeel is). Voor een deel overlappen deze met de risico's die De Bruijn signaleert. We noemen de risico's die van toepassing kunnen zijn op de Innovatiemonitor:

- *Instrumentalisme*
Middelen- en regelwoede ten koste van het echte werk.
- *Navelstaren*
Te veel intern en met elkaar bezig zijn en niet met de klant.
- *Verkokering*
Consequentie van decentraal integraal management ten koste van concernmanagement.
- *Performance paradox*
Meer bedrijfsmatige aandacht kan leiden tot minder effectiviteit.
- *Tunnelvisie*
Blikvernuwing tot alleen dat wat gemeten wordt, veronachtzaming van kwalitatieve aspecten.
- *Ossificatie*
Verstarring van gedragsroutines, vooral symbolische vernieuwing.
- *Windowdressing*
Fixatie op indrukwekkend ogende boekwerken, deze als te bereiken effect zien.
- *Myopia*
Door de bomen (overdaad aan kwantitatieve gegevens/lange termijn doelen) het bos niet meer zien.
- *McDonaldization*
Houvast zoeken in sjablonen die onvoldoende recht doen aan de veelvormige werkelijkheid.

Consequenties voor de Innovatiemonitor

Als het gaat om de spanning tussen 'presteren' en 'leren' is het belangrijk om bij de ontwikkeling en toepassing van de

Innovatiemonitor onderscheid te maken tussen twee doelstellingen:

- Het bevorderen van innovatie in het openbaar bestuur (bij individuele organisaties of in sectoren).
- Het vergelijken van prestaties, innovaties en innovatief vermogen in het openbaar bestuur (en het op dit punt beoordelen van individuele organisaties of sectoren).

Het bevorderen van innovatie in het openbaar bestuur is de hoofddoelstelling van de Innovatiemonitor voor InAxis. Leren staat daarbij centraal. Een zekere mate van veiligheid en vrijwilligheid zijn daarvoor voorwaarden. Bij deze doelstelling past meer een strategie van verleiden dan van (be)oordelen en afrekenen. Anders gezegd: een 'procesoriëntatie' is daarbij het belangrijkste. Vanuit het perspectief van de manager in het openbaar bestuur is de 'productoriëntatie' dominant. Wat levert mijn organisatie op in vergelijking met andere organisaties en tegen welke kosten en met behulp van welke innovaties? Beide perspectieven moeten bij het uitvoeren van de monitor voldoende gewicht krijgen.

4 Conclusies en aanbevelingen¹

Op grond van de ervaringen tot nu toe durven we te stellen dat de Innovatiemonitor Openbaar Bestuur op verschillende manieren een waardevol instrument kan zijn. De grootste kracht van het instrument ligt naar onze mening in de complete opzet. Daardoor kan de Innovatiemonitor op veel manieren worden ingezet. De Innovatiemonitor kan bestuurders en leidinggevendenden inzicht geven in de prestaties en de ontwikkeling van hun organisatie ten opzichte van anderen. Dit inzicht helpt bij het maken van beredeneerde keuzen over innovatie in en van de eigen organisatie. Bovendien helpt de informatie bij het stimuleren van de organisatie om te innoveren. Professionals krijgen inzicht in de staat van de innovaties in hun vakgebied. Medewerkers krijgen met de Innovatiemonitor inzicht in innovaties en de prestaties en ontwikkeling van hun organisatie ten opzichte van anderen. Zo krijgen ze meer begrip voor de eigen organisatie.

De Innovatiemonitor combineert 'harde' aspecten (prestaties, innovaties) met 'zachte' (organisatieontwikkeling, leren, veranderstrategieën). De combinatie van beide aspecten - vooral de prestatiemeting aan de ene kant en de condities voor innovatie aan de andere kant - is volgens ons bepalend voor het succes van het instrument. Het meten en vergelijken van prestaties maakt de Innovatiemonitor feitelijk en geeft de meting van de Innovatiemonitor meer gezag dan het meten van alleen 'zachte' aspecten.

Andere sterke punten van de Innovatiemonitor zijn naar onze mening:

- Het instrument is in de praktijk ontwikkeld en getoetst en heeft op die manier al voor veel mensen betekenis gekregen.

¹De conclusies en aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn voor rekening van de onderzoekers.

- De inzet die nodig is om de Innovatiemonitor in groepsverband te doen, is relatief beperkt. In één dagdeel kan de groep de monitor invullen, de resultaten zien en bespreken.
- De 'veranderstrategieën' zijn voor veel deelnemers eye openers. Vooral het leren kennen van de verschillen in aanpak bij de veranderstrategieën blijkt waardevol om een beredeneerde, bewuste keuze te kunnen maken.

Daarnaast kent het instrument uiteraard beperkingen. We noemen de belangrijkste:

- Het instrument is in de opstartfase. Voor veel organisaties c.q. beleidsterreinen in het openbaar bestuur is nog geen vergelijkingsmateriaal voorhanden. De waarde van de monitor neemt toe naarmate het instrument meer wordt gebruikt.
- De Innovatiemonitor heeft een zekere graad van abstractie; wat het instrument wint aan generaliseerbaarheid en (relatieve) eenvoud, verliest het aan accuratesse en specificiteit. De resultaten van de Innovatiemonitor krijgen betekenis als de deelnemers aan de Innovatiemonitor deze vertalen naar de eigen situatie.
- Organisaties die willen innoveren, kunnen te maken krijgen met belemmeringen die buiten hun invloedssfeer liggen. Te denken valt aan juridische en/of institutionele beperkingen. Deze vragen vallen buiten het bestek van de monitor.
- De Innovatiemonitor biedt inzicht in de huidige situatie en geeft tal van handvatten voor verandering en verbetering. Of de organisatie daadwerkelijk in beweging komt, is afhankelijk van andere factoren. Betrokkenheid van bestuur en leidinggevenden is in onze ogen de belangrijkste randvoorwaarde. Veel van bovenstaande beperkingen zijn te ondervangen door de kwaliteit van de toepassing van de Innovatiemonitor. Twee punten vinden wij daarbij van groot belang.

Ten eerste is het belangrijk dat toepassing van de Innovatiemonitor bestuurlijk is ingebed. Zonder echte betrokkenheid van de

eindverantwoordelijken in de organisatie, is de kans reëel dat toepassing van de Innovatiemonitor niet tot beweging leidt. In de tweede plaats heeft de Innovatiemonitor meer gewicht gekregen doordat ze is toegepast in een 'professioneel netwerk' van mensen uit verschillende organisaties in het openbaar bestuur. In zo'n netwerk kunnen de deelnemers gebruik maken van elkaars kennis en is het eenvoudiger ervoor te zorgen dat er voor deelnemers voldoende te 'halen' is.

Daarnaast is de kwaliteit van de begeleiding tijdens het uitvoeren van de Innovatiemonitor in groepsverband van belang. Van de begeleider wordt ondermeer gevraagd dat hij/zij:

- het instrument en de (on)mogelijkheden ervan kent en de resultaten ervan kan interpreteren;
- voldoende kennis heeft van het vakgebied om de abstractere resultaten van de monitor te vertalen naar de concrete situatie van de deelnemers;
- bij voorkeur kennis heeft van de organisatie waarin de monitor wordt toegepast om verbindingen te leggen tussen de uitkomsten van de monitor en ontwikkelingen in de organisatie;
- over voldoende vaardigheden beschikt om het proces te begeleiden en te komen tot gedeelde conclusies en aanbevelingen.

De Innovatiemonitor vraagt om beheer, onderhoud en ontwikkeling. Beheer is nodig om de integriteit van de data te bewaken. Daarnaast is onderhoud noodzakelijk om de Innovatiemonitor actueel te houden, vooral waar het gaat om de innovaties op specifieke terreinen. Om de Innovatiemonitor gericht in te kunnen zetten op andere werkterreinen, moeten eerst specifieke prestatieingen worden ontwikkeld. We bevelen aan daarvoor aansluiting te zoeken bij bestaande of in ontwikkeling zijnde prestatieingen en bijbehorende netwerken van professionals. Ten slotte bevelen we aan om de ervaringen met de Innovatiemonitor periodiek te evalueren om op grond daarvan de monitor bij te stellen.

5 Bibliografie

- Aardema, Harrie**, *Doorwerking van BBI. Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*. Bestuur en Management Consultants, Leusden, 2002.
- Bennebroek Gravenhorst, K.M.**, *Sterke staaltjes van samenwerking. Survey-feedback voor het aanpakken van belemmeringen bij organisatieverandering*. Kluwer, Deventer, 2002.
- Berenschot**, *The Change Factory. Het idee verandering*. Uitgeverij Nieuwezijds, Amsterdam, 1999.
- Bruijn, Hans de**, 'Outputsturing in publieke organisaties', in: *Management & Organisatie*, 3, mei/juni 2002.
- Caluwé, L. de & H. Vermaak**, *Leren veranderen. Handboek voor de veranderkunde*. Samson, Aphen aan de Rijn, 1999.
- Cristensen, C.**, *Het innovatiedilemma*. Contact, Amsterdam, 1999.
- Excelleren in de weerbarstige praktijk. Knelpuntenonderzoek toepassing INK-managementmodel*. ERBS,/INK, 2001.
- Kune, H. E.(red.)**, *Kritische succesfactoren voor innovatie in non-profit organisaties*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Bevrijdende Kadern**. *Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag, 2003.
- Raad voor Openbaar Bestuur**, *Presteren door leren. Benchmarks in het Openbaar Bestuur*. Den Haag, 2003.
- Rogers, E. M.**, *Diffusion of Innovations*. The Free Press, New York, 4e druk, 1995.
- Schuiling, Gert-Jan**, 'Survey-feedback ter versterking van zelfsturing in organisaties', in: *Management & Organisatie*, 4, juli/augustus 2003.
- Stevens Bron, R.W.F.**, *Presentatie mw ir. P.M. Haartsen partner en drs. R.W.F. Stevens. Landelijke Kwaliteitsdag INK*, 4 november 2003.
- Vrakking, W.J. & A.J. Cozijnsen**, *Ontwerp en invoering. Strategieën voor organisatieverandering*. Kluwer, Deventer, 2002.

Weick, Karl, E., *The social psychology of organizing*. McGraw-Hill, New York, 2e dr., 1979.

Zuurmond & Lammers, 'De elektronische overheid vereist kwaliteit', in: Bestuurswetenschappen, 6, 2001, pp. 480-503.

Onderzochte monitoren/indexen:

- Gemeenschappelijk Zelfevaluatiekader voor Overheidsdiensten of Common Assessment Framework (CAF)
- ERBS & INK, Excelleren in de weerbarstige praktijk; Knelpuntenonderzoek toepassing INK-managementmodel, onderzoeksrapport, 2001
- European Innovation Scoreboard
- EIM Innovatiebarometer
- Gegevensmodel benchmarken HRM-rijk versie 1.0 (Cd-rom)
- Organiserend vermogen in het stedelijke beleid (Cd-Rom)
- Weerstandsaudit (innovatieprocessen analyse)
- ICT en INK-scan

Bijlage

Opzet inventarisatie

Op grond van hun mogelijke relevantie voor de Innovatiemonitor zijn verschillende monitoren bestudeerd. Het gaat om:

Monitor
Bouwradius Innovatiemonitor
Innovatiebarometer
European Innovation Scoreboard (De innovatie-index)
ICT en INK scan
De weerstandsaudit (Vragenlijst InnovatieProcessen-analyse)
Bestuurskrachtmonitor
GSB-monitor

Deze monitoren hebben we beoordeeld op de volgende punten:

- Het object van de monitor: wat toetst de monitor?
- Het onderwerp van de monitor: wie of wat wordt getoetst; organisaties, branches, ketens, landen?
- De diagnosemethode.
- Het soort vragen: kwantitatieve vragen, kwalitatieve gesloten of kwalitatieve open vragen?
- Aanvullende instrumenten na de meting.

1 Bouwradius Innovatiemonitor

Object van de Bouwradius Innovatiemonitor (invalshoek)

Bouwradius heeft een innovatiemonitor ontwikkeld waarin de ontwikkelingen en innovaties binnen het onderwijs en de bouwpraktijk worden geregistreerd. Deze innovatiemonitor is in eerste instantie ontwikkeld voor onderwijsontwikkelaars; het doel was hen in staat te stellen vernieuwingen in de bouw, verwante sectoren en het onderwijs te signaleren. De innovatiemonitor was aanvankelijk bedoeld voor intern gebruik binnen Bouwradius en was niet bedoeld als 'managementinformatiesysteem'. Inmiddels werkt Bouwradius aan een nieuwe versie van de innovatiemonitor: de 'Informatiemonitor'. De opzet ervan is breder: de Informatiemonitor signaleert meer dan alleen innovaties en is komt binnenkort ook voor externe doelgroepen beschikbaar.

Subject van de Bouwradius Innovatiemonitor

De Bouwradius innovatiemonitor kijkt naar nieuwe bouwtechnieken en -materialen, marktontwikkelingen en verwachtingen voor de bedrijfstak op langere termijn.

Diagnosemethode

De huidige versie van de Bouwradius Innovatiemonitor wordt gevuld op basis van deskresearch door experts. De Informatiemonitor kan dit straks zelf: hij scant artikelen automatisch uit verschillende vakbladen. Via een speciale thesaurus beoordeelt de software of het artikel interessante informatie bevat voor dertien onderwijskwalificaties en drie specifieke thema's uit de bouwsector.

De gebruiker stelt bij eerste aanmelding een gebruikersprofiel samen. Op grond van dat profiel krijgt hij/zij een selectie van artikelen op het scherm over relevante ontwikkelingen en innovaties.

Soort vragen

De Bouwradius innovatiemonitor wordt beheerd door een redactie van experts. Deze zoeken in vakbladen naar nieuwe bouwtechnieken, bouwmaterialen, marktontwikkelingen en verwachtingen voor de sector (deskresearch).

In de nieuwe versie van de Bouwradius Informatiemonitor zijn experts vooral nodig om een reeks relevante artikelen te selecteren die fungeert als 'trainingsset'. Op basis van deze 'trainingsset' analyseert het programma of nieuwe artikelen relevant zijn voor de gebruikers. De relevante artikelen worden automatisch toegevoegd aan de Informatiemonitor.

Aanvullende instrumenten

Bouwradius is een kenniscentrum voor de bouw en heeft, net als bijvoorbeeld de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO), een aantal wettelijke taken. Het instituut organiseert en ontwikkelt cursussen van timmeren tot bouw fysica, van proceskwaliteit tot veiligheid. Kwaliteit en bevordering van vakbekwaamheid staan daarbij voorop. Bouwradius adviseert ook over scholing in het bedrijf en het maken scholingsplannen. Bouwradius verzorgt cursussen voor het bedrijfsleven en opleidingen voor leerlingen van de ROC's en VMBO-scholen die in de bouw willen werken. Deze opleidingen worden samen met de bedrijfstak ontwikkeld. Nieuwe ontwikkelingen die de innovatiemonitor signaleert, worden direct in de leerstof verwerkt. Ten slotte heeft Bouwradius een rol bij de erkenning en kwalificatie van opleidingsinstituten en hun opleidingen.

Raakvlakken met Innovatiemonitor Openbaar Bestuur:

- de monitor is gericht op innovatie;
- de eigenaar/beheerder van de monitor heeft een bredere verantwoordelijkheid voor de sector;
- de monitor is onderdeel van een omvangrijker pakket van activiteiten in

- de sector;
- er is sprake van periodieke actualisatie (dynamisch instrument).

2 EIM innovatiebarometer

Object van de EIM innovatiebarometer (invalshoek)

De innovatiebarometer van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) meet de innovatiekracht van een organisatie. Dit gebeurt aan de hand van dertien vragen die voor iedereen toegankelijk zijn op internet.

Subject van de EIM innovatiebarometer

De EIM innovatiebarometer meet de innovatiekracht van organisaties uit het MKB en vergelijkt de uitkomsten met resultaten van organisaties van vergelijkbare omvang in dezelfde sector.

Diagnosemethode

Diagnose gebeurt door middel van - meestal individuele - zelfanalyse. Het vervolginstrument, de EIM innovatiemonitor, is gebaseerd op een begeleide analyse van de gezamenlijke resultaten van de medewerkers van een organisaties (zie onder 'aanvullende instrumenten').

Soort vragen

De innovatiebarometer werkt met algemene, kwalitatieve en gesloten vragen die voor vrijwel elke organisatie zijn te beantwoorden, maar die vooral gericht zijn op het MKB. Voorbeelden hiervan zijn:

- Heeft uw bedrijf in de afgelopen drie jaar nieuwe producten of diensten op de markt gebracht?
- Heeft uw bedrijf in het afgelopen jaar marktonderzoek verricht of laten verrichten?
- Werkt uw bedrijf met andere bedrijven of instellingen samen om vernieuwingsprojecten uit te voeren?

- Zijn er in uw bedrijf medewerkers die een opleiding hebben gevolgd die door uw bedrijf geheel of gedeeltelijk werd betaald?
- Is uw bedrijf in het bezit van een formeel kwaliteitscertificaat?

Aanvullende instrumenten

Wie verder wil met de resultaten van de innovatiebarometer, kan gebruik maken van de EIM innovatiemonitor. Dit instrument maakt een uitgebreidere en meer diepgaande diagnose. De vragen hiervan zijn niet vrij toegankelijk. Het is bovendien niet mogelijk de EIM innovatiemonitor individueel in te vullen. Alle medewerkers van een organisatie moeten een vragenlijst invullen. Organisaties met meer dan 50 medewerkers kunnen werken met een steekproef.

Het uitvoeren van de EIM innovatiemonitor kost € 9.000,- tot € 19.000,- voor organisaties met minder dan 150 medewerkers.

De resultaten van de innovatiebarometer worden ook gebruikt om een beeld te geven van de innovatiekracht van het MKB. Per branche en voor de hele sector (het MKB) geeft de innovatiebarometer een oordeel en doet een poging de oorzaken van de gesignaleerde ontwikkeling te achterhalen.

EIM is een onderzoeksbureau voor het MKB dat beleidsonderzoek uitvoert voor overheidsinstellingen, branche- en koepelorganisaties en intermediaire organisaties.

Raakvlakken met de Innovatiemonitor Openbaar Bestuur:

- het instrument onderzoekt de innovatiekracht van organisaties;
- de EIM innovatiebarometer is op internet in te vullen;
- de resultaten zijn direct beschikbaar;
- het gaat om een laagdrempelige monitor die weinig beheer vraagt. Er is wel diepgaande, begeleide 'follow up' voor het 'echte' werk.

3 European Innovation Scoreboard (De innovatie-index)

Object van de innovatie-index (invalshoek)

Het European Innovation Scoreboard meet de innovatiekracht van landen. Aanleiding voor de ontwikkeling van deze monitor is de Europese doelstelling om in 2010 de sterkste, meest innovatieve economische regio ter wereld te zijn. Deze doelstelling is vastgesteld op de top van Lissabon in 2000.

Subject van de innovatie-index

Het European Innovation Scoreboard geeft een oordeel over de innovatiekracht van een land en vergelijkt deze met de innovatiekracht van andere landen.

Diagnosemethode

De meting en diagnose worden uitgevoerd door experts. Het scoreboard is ontwikkeld als een benchmarkinstrument dat inzicht geeft in de sterke en zwakke punten van landen. De innovatie-index is ontwikkeld en wordt beheerd door CORDIS (Community Research and Development Information Service). Het instrument en de meetresultaten zijn vrij toegankelijk via internet.

Soort vragen

Er wordt gevraagd naar statistieken van 17 kwalitatieve indicatoren op het gebied van human resources, kennisproductie, de toepassing van kennis en investeringen in innovatie. Bijvoorbeeld:

- het percentage van de bevolking dat geschoold is voor de dienstensector;
- de werkgelegenheid in hoogwaardige technische productie en dienstverlening;
- publieke en private investeringen in research & development;
- de hoeveelheid high-tech venture capital (risico-investeringen);
- het aantal verkopen van nieuwe producten;
- het percentage van de bevolking met internettoegang thuis.

Aanvullende instrumenten

Het European Innovation Scoreboard wordt gebruikt om het debat te stimuleren tussen bedrijfsleven, wetenschap en beleidsmakers. Doel van dit debat is het initiëren van verbeteringen en het bijdragen aan kennisuitwisseling over innovatiekracht tussen de leden van de Europese Unie, de VS en Japan.

Mede naar aanleiding van de European Innovation Scoreboard is het ministerie van Economische Zaken gestart met het benchmarken van de effectiviteit van het eigen innovatiebeleid. Dit heeft geleid tot de volgende speerpunten in het innovatiebeleid:

- een verbetering van het ondernemerschap (bijvoorbeeld starters);
- een verlaging en vereenvoudiging van de administratieve lasten;
- een verbetering van het innovatieklimaat door het stimuleren van high-tech start ups en de aanpak van het tekort aan hoogwaardig technisch personeel.

Raakvlakken met Innovatiemonitor Openbaar Bestuur

- Het European Innovation Scoreboard is (ook) een resultaatgeoriënteerde innovatiemonitor;
- Het is een voorbeeld voor internationale vergelijking en benchmarking;
- Het geeft op basis van samenhangende indicatoren een scherpe diagnose over de positie van een land;
- De resultaten leiden tot een overheidsstandpunt over veelbelovende factoren voor innovatie.

4 ICT en INK-scan

Object van de ICT en INK-scan (invalshoek)

Het gaat in deze monitor om de relatie tussen algemene organisatieontwikkeling en ontwikkelingen in informatievoorziening in een organisatie. De ICT en INK-scan is primair ontwikkeld voor

informatiedeskundigen (bijvoorbeeld hoofden I&A, beleidsmedewerkers ICT). Met de ICT en INK-scan kunnen zij de positie van de organisatie op het gebied van ICT voor het algemeen management inzichtelijk maken. De ICT en INK-scan vervult een brugfunctie tussen deze twee werelden.

Subject van de ICT en INK-scan

De organisatie-ontwikkelingsfase worden gerelateerd aan de ICT-activiteiten in de organisatie. Het is een specifieke toepassing van het INK-model op het informatiemanagement in de organisatie.

Diagnosemethode

In eerste instantie is bij deze monitor gestreefd naar zelfdiagnose. Op dit ogenblik lijkt dat geen werkbare oplossing; het instrument werd te omvangrijk en te complex. Het instrument wordt in de praktijk gebruikt als middel om de discussie tussen deelnemers aan de scan te ordenen. De discussie over de uitkomsten levert een grotere meerwaarde dan de uitkomsten zelf. In de pilot wordt gewerkt met een professioneel begeleide zelfdiagnose. Ook onderzoekt men hoe de scan vereenvoudigd kan worden, om zelfdiagnose in een later stadium mogelijk te maken. Een dilemma is hoe een zelfdiagnose-instrument zich verhoudt tot de betrouwbaarheid van de toepassing ervan. Een zelfdiagnose-instrument vereist eenvoud waardoor de uitkomsten ongeschikt kunnen zijn als stuurinformatie.

Soort vragen

Er worden stellingen voorgelegd aan meerdere medewerkers. De deelnemers aan de scan waarderen de mate waarin de stelling waar is voor de eigen organisatie met een score tussen 0 (geheel mee oneens) en 10 (geheel mee eens). De individuele scores per stelling worden gezamenlijk besproken waarna de gemiddelde score wordt opgenomen in het resultatenformulier.

Aanvullende instrumenten

De uitkomsten van de meting worden beoordeeld met een grafische score. Daarnaast vormen de gebruikers van deze monitor zich een specifiek oordeel tijdens de nabespreking van de individuele vragenlijsten. Het formuleren van verbeteracties en het maken van vervolgspraken volgt op de nabespreking van de resultaten. Op die manier zijn invulling, bespreking en diagnose als noodzakelijk te doorlopen fasen met elkaar verweven.

De ICT en INK-scan is nog in een pilotfase. De manier van de meting uitvoeren, het diagnosticeren en de wijze waarop de scan tot organisatiespecifieke adviezen komt, zijn nog volop in ontwikkeling. Voor de Innovatiemonitor Openbaar Bestuur is het interessant om bij dit ontwikkelingstraject aan te haken, zodat langs twee verschillende, maar verwante invalshoeken eenzelfde type instrument beschikbaar komt.

Raakvlakken met Innovatiemonitor Openbaar Bestuur:

- INK is de basis voor het instrument;
- Resultaten zijn overzichtelijk en hanteerbaar, waardoor een gericht gesprek over een complex onderwerp mogelijk wordt;
- De ICT en INK-scan is een voorbeeld van een specifieke toepassing van het INK-model;
- De ICT en INK-scan wordt nu uitgevoerd met begeleide zelfdiagnose in drie fasen;
- Deze monitor is een goed voorbeeld van hoe het ontwikkelingsmodel in de praktijk kan worden toegepast.

5 De Weerstandsaudit (Vragenlijst Innovatie Processen-analyse)

Object van de Weerstandsaudit (invalshoek)

De Weerstandsaudit, ook wel bekend als de Vragenlijst Innovatie Processenanalyse (VIP-analyse), onderzoekt de betrokkenheid van medewerkers bij een innovatie of een veranderingsproces in een organisatie. De VIP-analyse richt zich vooral op draagvlak.

Subject van de Weerstandsaudit

Onderwerp van de scan zijn de medewerkers van een organisatie of afdeling.

Diagnosemethode

Het Instituut voor Organisatiescans maakt individuele grafische scores per medewerker en mediaanscores van groepsselecties. Zelfdiagnose is mogelijk, maar het instituut maakt hier geen gebruik van. Afhankelijk van de scores in de verschillende categorieën kan deze monitor tekortkomingen in het innovatieproces signaleren. Op basis van de diagnose kan er actie worden ondernomen om weerstand onder medewerkers weg te nemen.

Soort vragen

Het Instituut voor Organisatiescans werkt met vragenlijsten die medewerkers zelfstandig kunnen invullen. De methode is gebaseerd op het Concerned Bases Adoption Model van Fuller. Deze methode gaat uit van categorieën van weerstanden: bewustwording, persoonlijke betrokkenheid, consequenties voor organisatie, beheersing, samenwerking, herziening innovatie op basis van werkervaring en herziening.

Aanvullende instrumenten

Het Instituut voor Organisatiescans heeft naast de VIP-analyse nog

andere monitoren. In combinatie met de VIP-analyse wordt vaak gebruik gemaakt van monitoren die een analyse maken van organisatieblokkades, de communicatie, de organisatiecultuuranalyse en het rendement van innovaties.

Raakvlakken met Innovatiemonitor Openbaar Bestuur:

- de VIP-analyse richt zich vooral op de HRM-aspecten van innovatieprocessen;
- de Weerstandsaudit heeft een sterke procesinvalshoek.

6 Bestuurskrachtmonitor

Object van de Bestuurskrachtmonitor (invalshoek)

Deze monitor beoordeelt de bestuurskracht van een gemeente op basis van algemene en gemeentespecifieke opgaven en de wijze waarop de gemeente is toegerust om deze opgaven te realiseren.

Subject van de Bestuurskrachtmonitor

- De monitor onderzoekt de gemeentelijke organisatie in de rol van:
- bestuur;
 - dienstverlener (aanbieder van publieke goederen en diensten);
 - participant in het openbaar bestuur;
 - organisatorische eenheid.

Diagnosemethode

- Een onafhankelijke visitatiecommissie voert de diagnose uit en maakt gebruik van een model dat op de specifieke situatie is aangepast. Dit model laat echter veel vrijheid voor interpretatie. De visitatiecommissie beoordeelt de gemeente op de volgende kwaliteitsniveaus:
- strategisch (niet van toepassing voor organisatorische eenheid);
 - tactisch;
 - operationeel (niet van toepassing voor bestuur).

Zo ontstaan tien velden waarop gemeenten 'in ruime mate', 'in voldoende mate', 'matig', 'in onvoldoende mate' of 'niet' kunnen scoren. Door de duidelijke score en het gewicht van de visitatiecommissie heeft het oordeel een sterk normatief karakter.

Soort vragen

De vragen worden aangepast aan een specifieke situatie en de wensen van de onderzochte gemeente.

Aanvullende instrumenten

De resultaten worden door de aard van het instrument meestal onderwerp van politiek overleg in de gemeenteraad. Dit traject is geen onderdeel van het instrument zelf.

Raakvlakken met Innovatiemonitor Openbaar Bestuur:

- de Bestuurskrachtmonitor is gericht op het openbaar bestuur;
- ook deze monitor doet recht aan politiek-bestuurlijke verschillen tussen organisaties in het openbaar bestuur en tussen regio's (nadeel: interpretatievrijheden);
- er is helaas geen mogelijkheid tot zelfdiagnose door de bewust gekozen visitatieformule.

7 GSB-monitor (grootstedenbeleid)

Object van de GSB-monitor (invalshoek)

Deze monitor heeft tot doel ontwikkelingen in de grote steden inzichtelijk te maken. Dit gebeurt in het kader van de monitorfunctie van het grootstedenbeleid (GSB). 'De voornaamste doelstelling van de monitor is het bieden van een beschrijving van die aspecten van de grootstedelijke samenleving waarop het grootstedenbeleid doelstellingen heeft geformuleerd.' De GSB-monitor kan geen antwoord geven op de vraag in hoeverre het beleid een factor van betekenis is bij

de revitalisering van de steden.

De monitor kan:

- volgen of de in het GSB gestelde doelen worden bereikt;
- ontwikkeling van grootstedelijke problematiek signaleren;
- een alarmfunctie vervullen bij verslechtering op deelgebieden.

Subject van de GSB-monitor

De metingen in de GSB-monitor zijn geordend binnen de negen doelstellingen van het GSB:

- terugdringen van (structurele) werkloosheid en bevorderen van arbeidsplaatsen;
- versterking van de economische concurrentiepositie van de stad;
- verbeteren van aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt;
- versterking van de positie van stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt;
- verbeteren van de (fysieke) leefomgeving/leefbaarheid;
- vergroten van de sociale infrastructuur;
- verbeteren van de sociale infrastructuur;
- verbeteren van veiligheid, tevens veiligheid op scholen;
- duurzaam herstel van kwetsbare wijken.

Diagnosemethode

Het economisch instituut ISEO van de Erasmus Universiteit maakt de diagnose. De meting en de diagnose worden jaarlijks uitgegeven in het 'Jaarboek Grote Steden'. Daarnaast zijn de metingen toegankelijk op internet. Het materiaal is hier zodanig beschikbaar dat men ook eigen selecties kan maken.

Een knelpunt van de GSB-monitor is dat het moeilijk is indicatoren bij elkaar op te tellen. Dit betekent dat vergelijking tussen steden wel mogelijk is per indicator, maar moeilijk is als het gaat om samenhangende indicatoren. Het beoordelen van de situatie per stad over alle factoren die voor het GSB relevant zijn, is dan ook erg lastig. Het ISEO werkt aan een methodiek om in de nabije toekomst een bijdrage te kunnen leveren aan het bepalen van de effectiviteit van het GSB¹.

Soort vragen

Deze monitor meet op kwantitatieve wijze de indicatoren, zoals:

- het aantal personen naar leeftijd en etnische groepering;
- het aantal vanuit het buitenland nieuw gevestigde migranten naar etnische groepering.

Aanvullende instrumenten

In het GSB bestaan ook andere methodieken om de effectiviteit van het beleid aan de orde te stellen. Het gaat om de volgende instrumenten:

- zelfanalyses door steden en Rijk;
- visitatie door een onafhankelijke commissie.

Bij de zelfanalyse en de visitatie maakt men gebruik van de uitkomsten van de GSB-monitor. Met deze gegevens is het mogelijk een scherpe analyse te maken van activiteiten en prestaties in de verschillende steden en bij de departementen. Maar de meetmethode kan nog beter worden afgestemd op de behoefte het GSB beter te kunnen beoordelen. De meetmethode van individuele indicatoren is heel eenvoudig aan te passen door meer standaardisatie. Er bestaan nu nog steeds verschillen in beschikbaarheid van gegevens omdat enquêtes bijvoorbeeld niet altijd in dezelfde periode worden uitgevoerd. Vergelijking van gegevens is daardoor moeilijk. De GSB-monitor heeft vooral een politiek-bestuurlijke functie op landelijk niveau. Een voorbeeld hiervan is de notitie 'Tussenstand: Verdieping Resultaten' van het ministerie

¹Quasi-experimenteel evaluatieonderzoek (Vreeswijk e.a., 2000)

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze vergelijkt de ontwikkeling van de G4 en de G21 op terreinen waarop steden een achterstandspositie hebben, met de ontwikkeling buiten de grote steden.

Raakvlakken met de Innovatiemonitor Openbaar Bestuur:

- het onderwerp van de monitor is het openbaar bestuur;
- het grotestedenbeleid is gericht op veranderingen en innovaties in bestuur en uitvoering in de grote steden;
- minder vergelijkbaar is de zware focus op kwantitatieve indicatoren.

Samenvatting

De resultaten van de inventarisatie zijn weergegeven in de tabel. De onderzochte monitoren worden gekenmerkt door:

- Het object van de monitor, hierbij hoort de vraag: wat toetst de monitor?
- Het subject van de monitor, hierbij hoort de vraag: wie wordt getoetst (organisaties, branches, ketens, landen)?
- De diagnosemethode.
- Het soort vragen dat wordt gehanteerd. Er is onderscheid te maken tussen kwantitatieve, kwalitatieve gesloten en kwalitatieve open vragen.
- De vraag of er aanvullende instrumenten zijn na de meting.

Per dimensie zijn de categorieën weergegeven die zijn aangetroffen bij de geïnventariseerde monitoren.

Dimensie	Categorieën
Object	Werkproces, medewerkers, innovatiekracht, bestuurskracht, doelbereiking
Subject	Branche, organisatie, land
Diagnosemethode	Individuele zelftest, begeleide gezamenlijke zelftest, experttest, visitatie
Soort vragen	Kwantitatieve analyse, kwantitatief gesloten, kwalitatief gesloten, kwalitatief open

Vrijwel alle monitoren hebben de mogelijkheid aanvullende instrumenten te gebruiken. Deze variëren van opleidingen (Bouwradius), complexere monitoren (Innovatiebarometer) tot visitatie (GSB-monitor).

De tabel geeft voor iedere dimensie aan tot welke categorie een monitor behoort.

	object	subject	diagnose-methode	soort vragen	aanvullende instrumenten
Bouwradius	werkproces	branche	experttest	kwalitatief gesloten (via thesaurus)	J
Innovatie Barometer	innovatiekracht	organisatie	individuele zelftest	kwalitatief gesloten	J
European Innovation Scoreboard	innovatiekracht	land	experttest	kwantitatieve analyse	J
ICT en INK scan	innovatiekracht	organisatie	begeleide gezamenlijke test	kwalitatief gesloten	i.o.
Weerstandsaudit	medewerkers	organisatie	begeleide gezamenlijke test	kwalitatief gesloten	J
Betuurskracht monitor	bestuurskracht	organisatie	visitatie	kwalitatief open	N
GSB-monitor	doelbereiking	organisatie	experttest	kwantitatieve analyse	J