

Institutionele innovatie

Een onderzoek naar het strategisch handelen van actoren in een institutioneel innovatieproces in de gemeente Utrecht



Masterscriptie Publiek Management
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

Naam: L.C. Verberkt
Studentnummer: 4299701
Eerste begeleider: Dhr. T. Overmans
Tweede begeleider: Dhr. M. van der Meulen
Datum: 20 augustus 2015



Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting.....	6
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Onderzoeksvraag.....	11
1.3 Wetenschappelijke relevantie.....	13
1.4 Maatschappelijke relevantie	14
1.5 Leeswijzer	14
2. Institutionele innovatie	17
2.1 Innovatie in de publieke sector	17
2.2 Institutionele innovatie	19
2.3 Belemmeringen voor innovatie in de publieke sector	20
2.4 Mogelijkheden voor innovatie in de publieke sector.....	22
2.5 Conclusie	23
3. Actoren in institutionele innovatie.....	25
3.1 Institutional entrepreneurship	25
3.2 Taken in een institutioneel innovatieproces	26
3.3 Strategieën om met institutionele belemmeringen om te gaan.....	27
3.4 Conclusie	30
4. Methoden en technieken.....	32
4.1 Bestuurskundig onderzoek.....	32
4.2 Onderzoeksstrategie	32
4.3. Methoden van dataverzameling	33
4.4 Data-analyse.....	34
4.5 Casusselectie	34
4.6 Respondenteselectie	37
4.7 Operationalisatie	37
4.8 Validiteit en betrouwbaarheid	38
5. Bevindingen.....	41
5.1 De gemeente Utrecht en datagedreven sturing	41
5.2 De weesfietsenpilot.....	47
5.3 Zelfredzaamheid.....	51
5.4 Woninginbraak	57

5.5 Conclusie	62
6. Analyse	65
6.1 Institutionele context	65
6.2 Bureaucratie	67
6.3 Verantwoordingsstructuur	70
6.4 Gebrek aan concurrentie.....	71
6.5 Risicomijdend gedrag	73
6.6 Overige belemmeringen.....	76
6.7 Conclusie	78
7. Conclusie en discussie	81
7.1 Conclusie	81
7.2 Discussie	86
Literatuur.....	91
Bijlagen	94
Bijlage 1: Overzicht respondenten diepteinterviews	94
Bijlage 2: Overzicht respondenten verkennende gesprekken	95
Bijlage 3: Topiclijst.....	96

Voorwoord

De dag die je wist dat zou komen is eindelijk hier. Met het afronden van deze scriptie en de master Publiek Management, is er ook een einde gekomen aan mijn studententijd. In 2009 ben ik begonnen met de bachelor Geschiedenis in Groningen. Ik heb destijds voor deze opleiding gekozen omdat het een wetenschappelijke discipline is die veel inzicht biedt in maatschappelijke en politieke thema's uit het verleden. Tijdens deze studie kwam ik er achter dat ik de terugkoppeling en toepasbaarheid van deze inzichten naar het heden teveel miste. Met de master Publiek Management veranderde niet alleen mijn leefomgeving, maar ook de focus van mijn opleiding. Ik hoopte met deze master mijn vaardigheden op een meer actuele en maatschappelijk relevante manier in te kunnen zetten. Met een afstudeeronderzoek bij een gemeentelijke organisatie naar een 'innovatie van de toekomst' kan ik zeggen dat dat meer dan gelukt is.

In dit voorwoord wil ik een aantal mensen bedanken voor hun hulp bij de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst gaat mijn dank uit naar de respondenten binnen de gemeente Utrecht, die tijd hebben willen vrijmaken voor de interviews en mij enthousiast en openlijk te woord gestaan hebben. Ik wil ook mijn scriptiebegeleider, Tom Overmans, bedanken voor het helpen zoeken naar een interessant onderwerp, het aanscherpen van de onderzoekopzet, het leggen van de eerste contacten met de Gemeente Utrecht en de nuttige feedback. Daarnaast wil ik Martijn van der Meulen bedanken voor het extra commentaar, dat voor aanscherping van mijn scriptie heeft gezorgd.

Ook bedank ik graag mijn medestudenten Fien de Koning en Malou van der Kamp, voor hun opbouwende kritiek op mijn scriptie en hun gezelschap tijdens de vele uren in de bibliotheek of in de studiezalen op de USBO. Tot slot wil ik Marcel bedanken voor de vele kopjes koffie (met korting) die mij door de lange dagen in de bieb heen sleepten.

Bedankt allemaal en veel leesplezier!

Lisanne Verberkt
Utrecht, augustus 2015

Samenvatting

Publieke organisaties staan voor een grote innovatieopgave. Van deze organisaties wordt verwacht dat zij sneller en tegen lagere kosten gaan werken, terwijl er tegelijkertijd steeds hogere eisen aan de kwaliteit van dienstverlening worden gesteld (Pollitt, 2010). Innovatie in de publieke sector echter moeilijk van de grond, omdat verschillende institutionele belemmeringen het innoveren in publieke organisaties bemoeilijken.

Deze tegenstrijdigheid vormde de aanleiding voor dit onderzoek. In dit onderzoek is een publieke organisatie onderzocht waar innovatie een speerpunt is: De gemeente Utrecht. Als innovatie in de publieke sector zo moeilijk tot stand komt, hoe is dan te verklaren dat in de gemeente Utrecht innovatietrajecten wel van de grond lijken te komen? En hoe gaan betrokken actoren daar om met de institutionele belemmeringen die innovatie in een publieke organisatie bemoeilijken?

In dit onderzoek is het innovatietraject rond *Datagedreven sturing* binnen de gemeente Utrecht als uitgangspunt genomen. Er zijn drie pilots geselecteerd waarin geëxperimenteerd wordt met het werken met datagedreven sturing. Aan de hand van deze casus is geprobeerd meer inzicht te verwerven in het handelen van actoren in een institutioneel innovatieproces bij een gemeentelijke organisatie.

In het theoretisch kader zijn verschillende theoretische concepten geduid. Zo is publieke innovatie is gedefinieerd als het proces van het genereren, ontwikkelen en uitwerken van nieuwe ideeën en het implementeren ervan binnen een organisatie, met als doel het functioneren en presteren van de organisatie te verbeteren (National audit office, 2006). Innovatie in de publieke sector kan getypeerd worden als een responsief leerproces, waarin overheden proberen in te spelen op verschillende maatschappelijke uitdagingen (Bekkers et al., 2011).

Publieke organisaties bevinden zich in een specifieke institutionele omgeving. Het handelen van actoren binnen deze omgeving wordt gestructureerd door specifieke regels, normen en opvattingen. Deze institutionele omgeving levert verschillende belemmeringen en mogelijkheden voor institutionele innovatie op. Concrete belemmeringen waar actoren in een institutioneel innovatieproces volgens de wetenschappelijke literatuur mee te maken kunnen krijgen zijn de bestaande institutionele structuren, het bureaucratische karakter, verantwoordingsstructuren, risicomijdend gedrag en een gebrek aan concurrentie.

Institutionele innovaties kunnen gekenmerkt worden door de veranderingen die zij in de institutionele omgeving teweeg brengen. Ze zorgen voor een transformatie in institutionele relaties tussen organisaties, instituties en publieke actoren (Bekkers et al., 2011, 16). Waar productinnovaties vooral gericht zijn op nieuwe techniek, competitie en het verhogen van efficiëntie, brengen institutionele innovaties een verandering in huidige manier van denken en werken in de organisatie teweeg.

Vervolgens is in de literatuur de rol van actoren in een institutioneel innovatieproces onderzocht. Aan de hand van de theorie over *Institutional entrepreneurship* gaat dit onderzoek ervan uit dat actoren in een proces van institutionele innovatie strategisch handelen om de kans van slagen te vergroten (Levy&Scully, 2007). In lijn met de theorie is er in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen actoren op een centraal en overkoepelend niveau en actoren op verschillende niveaus die door middel van interactie innovatie tot stand brengen.

Het theoretische deel van het onderzoek is afgesloten met de formulering van een aantal verwachte strategieën die actoren in een institutioneel innovatieproces kunnen inzetten om institutionele belemmeringen te omzeilen:

Tabel 5: Verwachte strategieën van actoren (p. 31)

Belemmering	Verwachte strategieën van actoren
Institutionele context	Ideeën uit andere institutionele velden halen
Bureaucratie	Innovatie koppelen aan een machthebbende actor
	Samenwerking andere (semi-)publieke organisaties
	Gebruiken van informele netwerken
	Steun verwerven uitvoerende medewerkers
Verantwoordingsstructuur	<i>Framen</i> van probleem en innovatie
	Successen vieren
	Politieke steun verwerven
Gebrek aan concurrentie	Maatschappelijke ontwikkelingen aangrijpen die geformaliseerde structuur onder druk zetten
	Kopiëren en leren van andere organisaties
Risicomijdend gedrag	Stapsgewijs en incrementeel innoveren
	Leren en kennis delen binnen de organisatie

In het empirische deel van het onderzoek zijn deze verwachtingen getoetst aan de praktijk. Er is gekeken naar de belemmeringen die de respondenten in de casus ervaren hebben en naar de strategieën die zij hebben toegepast. In de analyse zijn deze bevindingen vergeleken met de verwachtingen uit het theoretisch kader.

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de bevindingen van dit onderzoek. De belemmeringen die door de respondenten zijn ervaren en de manier waarop ze daarmee omgegaan zijn, zijn hieronder schematisch weergegeven voor zowel bestuurlijk en overkoepelend niveau als op het niveau van de pilots.

Tabel 1: Gehanteerde strategieën op bestuurlijk en overkoepelend niveau

Belemmering	Toegepaste strategie (Bestuurlijk en overkoepelend)
Institutionele context	
<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaan innovatieve idee 	Ideeën uit andere institutionele velden halen
	Aansluiten bij politieke en maatschappelijke ontwikkelingen
<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaan toepassing in de pilots 	Ideeën uit andere institutionele velden koppelen aan organisatieonderdelen
Bureaucratie	Innovatie koppelen aan machthebbende actoren (inclusief afdelingsdirectie)
	Informeel netwerk rond datagedreven sturing creëren
	Ruimte creëren door gebruik te maken van de hiërarchische structuur
Verantwoordingsstructuur	Politieke steun en financiële middelen verwerven door successen

	te vieren, verhalen vertellen en voorbeelden aanhalen
	Afspraken maken over politieke verantwoording
Bestuurlijke risico's	Stapsgewijs innoveren en ontwikkelen
	Leren en kennis delen binnen de organisatie
	Indammen van risico's door middel van concrete maatregelen
<i>Aanvulling op belemmeringen uit de literatuur</i>	
ICT	Investeren in eigen ICT systemen
	Kennis binnenshuis halen door opleidingen te faciliteren

Tabel II: Gehanteerde strategieën in de weesfietsenpilot

Belemmering	Toegepaste strategie (Weesfietsenpilot)
Institutionele context	
<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaan toepassing in de pilots 	Praktische problemen uit de werkpraktijk aangrijpen
Bureaucratie	Innovatie koppelen aan machthebbende actoren (inclusief afdelingsdirectie)
	Ruimte creëren door gebruik te maken van de hiërarchische structuur
	Experimenteren
Bestuurlijke risico's	Stapsgewijs innoveren en ontwikkelen
<i>Aanvulling op belemmeringen uit de literatuur</i>	
ICT	Investeren in eigen ICT-systemen
Financiën	Overtuigen op basis van successen

Tabel III: Gehanteerde strategieën in de zelfredzaamheidpilot

Belemmering	Toegepaste strategie (Zelfredzaamheidpilot)
Institutionele context	
<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaan innovatieve idee 	Aansluiten bij politieke en maatschappelijke ontwikkelingen
<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaan toepassing in de pilots 	Leren van andere organisaties
Bureaucratie	Innovatie koppelen aan machthebbende actoren (inclusief afdelingsdirectie)
	Samenwerken met andere (semi)publieke organisaties
	Experimenteren
Bestuurlijke risico's	Stapsgewijs innoveren en ontwikkelen
	Leren en kennis delen binnen de organisatie
	Indammen van risico's door middel van concrete maatregelen
	Risico's spreiden
<i>Aanvulling op belemmeringen uit de literatuur</i>	
ICT	Uitbesteden aan externe bedrijven
Tijdgebrek	Aanstellen projectleiders

Tabel IV: Gehanteerde strategieën in de woninginbraakpilot

Belemmering	Toegepaste strategie (Woninginbraakpilot)
Institutionele context	
<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaan innovatieve idee 	Aansluiten bij politieke en maatschappelijke ontwikkelingen
<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaan toepassing in de pilots 	Kopiëren en leren van andere organisaties
	Praktische problemen uit de werkpraktijk aangrijpen
Bureaucratie	Innovatie koppelen aan machthebbende actoren (inclusief afdelingsdirectie)
	Samenwerken met andere (semi)publieke organisaties
	Experimenteren
Bestuurlijke risico's	Stapsgewijs innoveren en ontwikkelen
	Leren en kennis delen binnen de organisatie
	Indammen van risico's door middel van concrete maatregelen
	Risico's nemen
<i>Aanvulling op belemmeringen uit de literatuur</i>	
ICT	Uitbesteden aan externe bedrijven
Tijdgebrek	Aanstellen projectleiders

Allereerst is onderzocht welke belemmeringen de respondenten in de casus hebben ervaren. De belemmeringen bureaucratie, verantwoordingsstructuur en de risico's die met innovatieprocessen gepaard gaan kwamen overeen met de verwachtingen uit de wetenschappelijke literatuur. Risicomijdende actoren en een gebrek aan concurrentie in de publieke sector werden door de respondenten niet of nauwelijks als belemmering ervaren. Naast de belemmeringen uit de literatuur werden de gemeentelijke ICT en tijdgebrek genoemd als belemmeringen voor de ontwikkeling van het innovatieve idee. Financiële belemmeringen werden alleen in de weesfietsenpilot genoemd, hoewel daarbij geconstateerd moet worden dat deze meer in de implementatiefase dan in de afgeronde pilotfase spelen.

Vervolgens is in kaart gebracht welke strategieën de actoren ingezet hebben om met de institutionele belemmeringen om te gaan. Opvallend is dat alle verwachte strategieën op een zeker moment door de respondenten in de casus ingezet zijn. Sommige strategieën zijn echter ingezet bij andere belemmeringen dan het schema met verwachtingen aangeeft. Zo kwam de strategie *Maatschappelijke ontwikkelingen aangrijpen* wel voor in de casus, maar dit kwam niet voort uit een gebrek aan concurrentie. Zo vormde in de zelfredzaamheidpilot een politieke ontwikkeling de aanleiding om te breken met de geïnstitutionaliseerde manier van werken.

Er zijn ook veel strategieën door de respondenten benoemd die buiten de theoretische verwachtingen vallen. Zo is er in Utrecht ruimte om te innoveren gecreëerd door te experimenteren en gebruik te maken van de hiërarchische structuur van de organisatie. Naast maatschappelijke uitdagingen, werden voor het bedenken van toepassingen van het innovatieve idee ook problemen uit de werkpraktijk aangehaald. Enthousiasme voor de innovatie is binnen de organisatie

aangewakkerd door veel voorbeelden en verhalen te verspreiden. Er zijn veel nieuwe samenwerkingsverbanden aangegaan met ICT-bedrijven die beschikken over de inhoudelijke kennis die binnen de gemeente ontbreekt en bestuurlijke risico's werden aangepakt door specifieke maatregelen te nemen, zoals het aanstellen van een privacyfunctionaris. Bovendien werd er niet alleen politieke steun verworven voor de innovatie, maar werden er daarnaast specifieke verantwoordingsafspraken gemaakt.

Tot slot is er een vergelijking gemaakt tussen de gehanteerde strategieën in de verschillende onderdelen van de casus en de verwachtingen uit de literatuur. Uit het bovenstaande is al gebleken dat veel van de verwachte strategieën uit de literatuur in de casus zijn ingezet. Daarnaast zijn er ook extra strategieën ingezet, die op basis van de literatuur niet verwacht werden.

Een aantal strategieën komt in alle drie de pilots voor. Dit doet vermoeden dat deze strategieën een belangrijke rol spelen in het overwinnen van institutionele belemmeringen in de casus. Stapsgewijs innoveren en de innovatie vormgeven als experiment om bureaucratische belemmeringen te omzeilen zijn hier een voorbeeld van. Veel respondenten geven aan dat het innovatieve idee en de toepassingen ervan in de pilots voortkomen uit maatschappelijke of politieke ontwikkelingen. Ook werd door bijna alle respondenten benoemd dat de steun van de directie heel belangrijk is geweest in het mogelijk maken van het innovatieproces. Leren en kennis delen is een bewuste strategie waar op overkoepelend niveau op gestuurd wordt. In de pilots zelf wordt vervolgens samengewerkt met andere (semi)publieke organisaties en ICT-bedrijven. Voor het omgaan met (privacy)risico's worden juist veel verschillende strategieën ingezet, afhankelijk van de risico's waar in de pilot tegenaan gelopen wordt.

Een laatste opvallende conclusie aan de hand van de vergelijking van de organisatieonderdelen is dat de verantwoordingsstructuur in de pilots niet of nauwelijks als belemmering ervaren wordt. Op bestuurlijk en overkoepelend niveau zijn afspraken over politieke verantwoording gemaakt zijn en financiële middelen verworven. Op het niveau van de pilots vormt de verantwoordingsstructuur daarom geen echte belemmering meer. Zo ontstaat er binnen de pilots ruimte om met de ontwikkeling van de innovatie bezig te zijn.

1. Inleiding

“Een van de afdelingshoofden zei een keer: Het lijkt nu alsof we heel innovatiegerichte gemeente zijn, maar dat is niet altijd zo geweest. Dat is echt iets van de laatste jaren “ (R9).

1.1 Aanleiding

Het huidige economische en maatschappelijke klimaat vraagt om een andere manier van werken in de publieke sector. Organisaties in de publieke sector, zoals provincies en gemeenten, moeten een hogere kwaliteit van dienstverlening leveren tegen lagere kosten. Hervormingen, innovatie en structurele veranderingen zijn noodzakelijk om tot andere manieren van werken te komen. Overheden moeten hun werkwijze structureel veranderen om sneller en tegen lagere kosten een verbeterde kwaliteit dienstverlening te kunnen leveren (Pollitt, 2010).

Innovatie komt in de publieke sector echter moeilijk van de grond. Er zijn verschillende institutionele belemmeringen die innovatie in deze sector bemoeilijken. Zo kost innoveren veel tijd, geld en de nodige risico's (Pollitt, 2010, Bekkers et al., 2011), terwijl het huidige politieke klimaat juist om snelle en zichtbare resultaten vraagt (Pollitt, 2010). Innovatie lijkt dus noodzakelijk om structurele verbeteringen in de publieke sector te realiseren, maar het bureaucratische karakter van overheden lijkt de totstandkoming van innovatie te bemoeilijken (Bekkers et al., 2011; Sorensen&Torfing, 2011).

Toch lijkt de institutionele setting waarin publieke organisaties zich bevinden ook mogelijkheden voor innovatie te bieden. Er zijn verschillende voorbeelden te benoemen van gemeenten die die mogelijkheden aangrijpen en weten te benutten (Overmans&Noordegraaf, 2014). In de gemeente Utrecht lijkt innovatie bijvoorbeeld wel van de grond te komen. De gemeente profileert zich nadrukkelijk als een organisatie innovatie in wil zetten om op een andere manier te gaan werken (Via B, 2011, 5).

1.2 Onderzoeksvraag

Het onderwerp 'innovatie bij gemeenten' presenteert dus een duidelijke puzzel. Publieke organisaties moeten innoveren, maar innovatie komt vanwege verschillende belemmeringen in de publieke sector moeilijk van de grond. Toch zijn er gemeenten die deze innovatieopgave aangaan. Het is interessant om te onderzoeken wat er in deze gemeenten gedaan wordt om de institutionele belemmeringen die innovatie in de weg staan op te heffen of te omzeilen.

In dit onderzoek wordt deze puzzel benaderd aan de hand van het handelen van de betrokken actoren in de gemeente Utrecht. Wat doen actoren om innovatie mogelijk te maken? En hoe gaan zij om met de specifieke belemmeringen en mogelijkheden die de institutionele context van publieke organisaties biedt? Wat kan er, aan de hand van het handelen van betrokken actoren, geleerd worden van een innovatiebereide gemeente? Het doel van dit onderzoek is om hier meer inzicht in te verwerven.

De hoofdvraag van dit onderzoek is daarom als volgt geformuleerd: *Hoe gaan actoren in een gemeentelijke organisatie om met belemmeringen in institutionele innovatieprocessen?* Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden zijn enkele theoretische en empirische deelvragen geformuleerd:

1.2.1. Theoretische deelvragen

- i) Wat wordt verstaan onder publieke innovatie?

Er is veel literatuur beschikbaar over innovatieprocessen. Oorspronkelijk werden wetenschappelijke bevindingen over innovatie in de private sector geprojecteerd op publieke innovatieopgaven. In toenemende mate wordt echter gepubliceerd over innovatie in de publieke sector als op zichzelf staand fenomeen (Bekkers et al., 2011). In deze paragraaf wordt het begrip innovatie toegelicht en wordt specifieke aandacht besteed aan innovatie in de publieke sector.

- ii) Wat wordt verstaan onder institutionele innovatie?

In dit onderzoek worden innovatieprocessen vanuit de specifieke institutionele context van publieke organisaties benaderd. Aan de hand van verschillende auteurs wordt het begrip institutionele innovatie geïntroduceerd. Institutionele innovatie wordt, als tegenhanger van bijvoorbeeld een productinnovatie, gepresenteerd als een vorm van innovatie die de geïnstitutionaliseerde werk- en denkwijzen in een organisatie kan veranderen (Van der Scheer et al., 2011).

- iii) Welke belemmeringen en mogelijkheden biedt de publieke sector voor institutionele innovatieprocessen?

Zoals eerder in de inleiding al aangegeven werd, kan de institutionele context van de publieke sector een belemmering vormen voor innovatie. Anders dan in de private sector, is er bijvoorbeeld geen sprake van concurrentie in de publieke sector (Pollitt, 2011). In deze paragraaf worden belemmeringen en mogelijkheden die actoren kunnen ervaren bij innovatieprocessen op een rij gezet. De gepresenteerde mogelijkheden worden vervolgens gebruikt om aan het einde van het theoretisch kader verwachte strategieën te formuleren, die actoren kunnen gebruiken om om te gaan met de belemmeringen die institutionele context waarin publieke organisaties zich bevinden biedt.

- iv) Wat kunnen actoren doen om institutionele innovatieprocessen te laten slagen?

Om het ontstaan en het ontwikkelen van institutionele innovatieprocessen en de rol die actoren daarin vervullen aan elkaar te koppelen, wenden verschillende wetenschappers zich tot het *institutional entrepreneurship*. Deze theoretische benadering gaat ervan uit dat actoren in een proces van institutionele innovatie strategisch handelen om de kans van slagen te vergroten (Levy&Scully, 2007). Vervolgens worden globaal de taken weergegeven die in een innovatieproces vervuld moeten worden om de slagingskans van de innovatie te vergroten.

- v) Welke strategieën kunnen actoren hanteren om institutionele belemmeringen te omzeilen?

In deze paragraaf worden op basis van de eerder gepresenteerde mogelijkheden voor innovatie in de publieke sector, in combinatie met de taken die actoren in een institutioneel innovatieproces kunnen vervullen, strategieën geformuleerd voor hoe actoren met institutionele belemmeringen om kunnen gaan.

1.2.2. Empirische deelvragen

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is een publieke organisatie geselecteerd die het belang van innovatie onderkent en waar op dit moment een innovatietraject loopt: De gemeente Utrecht. In de gemeente Utrecht wordt in verschillende organisatieonderdelen onderzocht welke mogelijkheden en kansen het werken met datagedreven sturing de gemeente kan bieden. Het werken met datagedreven sturing is op enkele plekken al geïmplementeerd in de organisatie. Dit innovatietraject zal in dit onderzoek centraal staan. In het empirische deel van het onderzoek worden de gemeente Utrecht en drie lopende pilots waarin datagedreven sturing centraal staat onderzocht aan de hand van de volgende empirische deelvragen:

- i) In hoeverre is de casus te duiden als een institutioneel innovatieproces?

De belemmeringen en strategieën die als verwachtingen gepresenteerd zijn aan het einde van het theoretisch kader, zijn van toepassing op institutionele innovatieprocessen. Om de rol van actoren in een institutioneel innovatieproces in de gemeente Utrecht te kunnen onderzoeken, moet daarom eerst vastgesteld worden in hoeverre de casus voldoet aan de kenmerken van een institutioneel innovatieproces.

- ii) Van welke institutionele belemmeringen is er sprake in de casus?

Om de toegepaste strategieën in het innovatieproces te kunnen analyseren, moet allereerst inzicht verkregen worden in de belemmeringen die de respondenten in de casus *Datagedreven sturing* ervaren.

- iii) Welke strategieën hebben de actoren ingezet om met de institutionele belemmeringen om te gaan?

Deze deelvraag behandelt hoe de betrokken actoren in de pilots zijn omgegaan met belemmeringen en welke mogelijkheden zij hebben weten te benutten, aan de hand van de strategieën die zij hebben ingezet.

- iv) Wat leert een vergelijking van de casus met de verwachtingen uit de literatuur ons over de omgang met institutionele belemmeringen in de gemeente Utrecht?

Deze laatste deelvraag zal in de analyse centraal staan. Er wordt geanalyseerd in hoeverre het handelen van de betrokken actoren overeenkomt met de strategieën uit het theoretisch kader en op welke manier ze afwijken. Het doel hiervan is inzicht te verwerven in wat actoren in de gemeente Utrecht doen, waardoor ze er in slagen ruimte te creëren voor innovatie.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Verschillende publicaties over innovatie in de publieke sector geven aan dat innovatieprocessen bij publieke organisaties altijd in hun eigen specifieke context onderzocht moeten worden (Pollitt, 2011; Meijer, 2014). Hoewel er veel theorie bestaat over innovatie in de publieke sector, is er weinig literatuur beschikbaar die specifiek over innovatie bij gemeenten gaat. Toch is innovatie een specifieke taak voor gemeenten, omdat zij met minder geld een hogere kwaliteit dienstverlening moeten verzorgen en daarbij ook steeds meer verantwoordelijkheden krijgen.

Dit onderzoek vormt een aanvulling op de bestaande wetenschappelijke literatuur, door innovatie bij een gemeentelijke organisatie centraal te stellen. Er wordt een innovatietraject onderzocht vanuit de institutionele context van een gemeente, om inzicht te verwerven in hoe actoren invloed uit kunnen oefenen op innovatietrajecten.

Daarmee sluit het onderzoek aan op twee lopende wetenschappelijke debatten. Ten eerste worden twee contrasterende benaderingen van actoren in innovatietrajecten naast elkaar gelegd: Enerzijds de benadering die één centrale actor een cruciale rol in innovatietrajecten toewijst. Anderzijds de benadering die de nadruk meer op interactie tussen verschillende betrokken actoren legt. Welke theorie kan gebruikt worden om de innovatieprocessen in Utrecht te verklaren?

Tot slot sluit dit onderzoek aan op het wetenschappelijke debat over de paradox van de *embedded agency*. Dit debat gaat over hoe actoren bestaande institutionele structuren kunnen bekritisieren, doorbreken en veranderen, terwijl zij tegelijkertijd zelf onderhevig zijn aan diezelfde structuren. Kunnen actoren institutionele innovatie en verandering realiseren, wanneer zij zelf onderhevig zijn aan de structuren die ze proberen te veranderen?

1.4 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is tweeledig. Zoals eerder al aangekaart is zorgt het huidige maatschappelijke en economische klimaat voor een grotere druk op publieke organisaties, en in het bijzonder ook op gemeentelijke organisaties. Zij moeten hun dienstverlening verbeteren en sneller en effectiever werken, tegen lagere kosten.

Om een dergelijke structurele verandering te realiseren moet de werkwijze van de organisatie op een innovatieve wijze opnieuw vormgegeven worden. Zo kan er efficiënter en doeltreffender gewerkt worden (Hiemstra, 2011). Op deze manier wordt maatschappelijke waarde gecreëerd door een goede kwaliteit diensten te verlenen tegen een lagere prijs (Moore, 2003). Niet alleen de gemeente Utrecht, die in dit onderzoek centraal staat, maar bijna alle publieke organisaties staan voor deze uitdaging. Het is daarom relevant om meer inzicht te verwerven in hoe actoren deze institutionele innovatieprocessen kunnen beïnvloeden en verder kunnen helpen.

Voor de gemeente Utrecht is inzicht in het innovatieproces rond datagedreven sturing van specifiek belang. Er lopen op dit moment verschillende pilots in de gemeente waarin onderzocht wordt op welke manier datagedreven sturing kan bijdragen aan nieuwe werkprocessen die beter aansluiten bij de huidige, digitale tijd (R1). Ook in het komende jaar zullen nieuwe pilots in verschillende organisatieonderdelen gelanceerd worden, om op deze manier de mogelijkheden tot werken met datagedreven sturing binnen de organisatie verder te onderzoeken (R2). Het succes van deze pilots kan leiden tot het uitbreiden van deze werkwijze door de rest van de organisatie.

Het verkrijgen van inzicht in de manier waarop betrokken actoren de ontwikkeling van deze innovatieve praktijken beïnvloeden door belemmeringen te overkomen en kansen aan te grijpen, kan nuttig zijn voor eventuele nieuwe pilots in de toekomst.

1.5 Leeswijzer

Het theoretisch kader, waarmee het onderzoek begint, omvat hoofdstuk 2 en 3. In deze hoofdstukken worden de centrale begrippen uit de hoofdvraag theoretisch onderbouwd. In

hoofdstuk 2 wordt het begrip institutionele innovatie uitgelegd en worden institutionele belemmeringen en mogelijkheden voor innovatie in de publieke sector behandeld. In hoofdstuk 3 wordt de koppelen naar betrokken actoren gemaakt. Aan de hand van de theorie over *institutional entrepreneurship* worden actoren geïntroduceerd als strategisch handelende deelnemers in een innovatieproces. Aan de hand van de taken die in een institutioneel innovatieproces vervuld moeten worden, in combinatie met de mogelijkheden die de institutionele context van de publieke sector biedt voor innovatie, wordt het theoretisch kader afgesloten met een aantal verwachte strategieën die actoren in een institutioneel innovatieproces kunnen inzetten om belemmeringen te overwinnen.

Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de gehanteerde methoden en technieken. De onderzoeksstrategie, methoden van dataverzameling en data-analyse en de selectie van de casus en de respondenten worden hierin uitgebreid beschreven. Een operationalisatieschema geeft inzicht in de topics waar de respondenten in de interviews naar gevraagd zijn.

Het empirische deel van het onderzoek omvat de hoofdstukken 5 en 6. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen gepresenteerd op basis van de interviews. In hoofdstuk 6 worden de bevindingen gekoppeld aan de verwachtingen uit de literatuur. Het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie waarin antwoord gegeven wordt op de hoofdvraag.

Theoretisch kader

In het theoretisch kader zullen aan de hand van de theoretische deelvragen de verschillende begrippen uit de onderzoeksvraag onderbouwd worden. In hoofdstuk 2 is het begrip institutionele innovatie theoretisch onderbouwd en worden verschillende institutionele belemmeringen en mogelijkheden die de institutionele context van publieke organisaties biedt behandeld. In hoofdstuk 3 staan actoren en het begrip institutional entrepreneurship centraal. Op basis van de literatuur zijn verwachte strategieën voor het omgaan met institutionele belemmeringen geformuleerd. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een overzicht van de verwachte strategieën die actoren kunnen hanteren om een institutioneel innovatieproces te bevorderen. Deze verwachtingen vormen het uitgangspunt van het empirische deel van het onderzoek.

2. Institutionele innovatie

In dit hoofdstuk wordt een definitie gegeven van innovatie en wordt specifiek aandacht besteed aan wat innovatie in de publieke sector kenmerkt. Vervolgens wordt innovatie in de publieke sector aan de specifieke institutionele context van de publieke sector gekoppeld. In de tweede paragraaf wordt institutionele innovatie gedefinieerd als overkoepelend begrip voor het soort innovatie dat werk- en denkwijze in de organisatie beïnvloedt. In de laatste twee paragrafen worden de belemmeringen en mogelijkheden die de institutionele omgeving van gemeenten biedt gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie, waarin de eerste drie theoretische deelvragen beantwoord zullen worden.

2.1 Innovatie in de publieke sector

Om een antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren, moet allereerst een beeld geschetst worden van wat innovatie inhoudt en welke definitie van innovatie in dit onderzoek gehanteerd wordt. Omdat dit onderzoek zich op de gemeentelijke context richt, worden in deze paragraaf de kenmerken van innovatie in de publieke sector afgezet tegen innovatie in de private sector.

2.1.1 Innovatie

Het begrip innovatie kan gedefinieerd worden als het proces van het genereren, ontwikkelen en uitwerken van nieuwe ideeën en het implementeren ervan binnen een organisatie, met als doel het functioneren en presteren van de organisatie te verbeteren (National Audit Office, 2006). Deze nieuwe ideeën kunnen erop gericht zijn een product, een proces een vorm van dienstverlening te verbeteren (Eshuis&Uitert, 2008).

Innovatie is een sterk normatief geladen begrip, dat verschillende associaties oproept. Zo bestaat het idee dat innovaties altijd iets nieuws moeten zijn. Een innovatie is echter geen uitvinding. Waar een uitvinding een volledig nieuw product of proces betreft, hoeft een innovatie slechts een nieuw concept te zijn voor de organisatie waar het op toegepast wordt (Fuglsang&Pedersen, 2011).

Daarnaast worden innovaties vaak direct geassocieerd met technologische ontwikkelingen. De opvatting is dan dat iets pas een innovatie genoemd kan worden wanneer het een technisch en complex nieuw product is. Onder innovaties kan echter ook het innoveren van werkprocessen of maatschappelijke dienstverlening worden verstaan. Technische ontwikkelingen kunnen aan de basis van dit soort innovaties staan, maar dit is niet noodzakelijk (Fuglsang&Pedersen, 2011).

Het woord innovatie impliceert vooruitgang en verbetering. Hoewel innovaties altijd tot doel hebben een verbetering teweeg te brengen, is dit niet een noodzakelijk gevolg van innovatie (Meijer, 2014). Bekkers et al. (2011) definiëren innovatieprocessen daarom als leerprocessen. Er moet binnen de organisatie ruimte zijn om risico's te nemen en fouten te maken. Leren van gemaakte fouten speelt een belangrijke rol in het verbeteren en aanpassen van innovatieve ideeën.

2.1.2 Innovatie in de publieke sector

Veel onderzoeken naar innovatie in publieke organisaties hebben bestaande kennis en theorieën over innovatie uit de private sector op de publieke sector geprojecteerd. Een toenemend aantal publicaties laat echter zien dat innovatie in de publieke sector een onderzoeksobject op zich is (Bekkers et al., 2011).

Voorafgaand aan de jaren 1990 werd verondersteld dat innovatie geen taak was waar de ambtelijke wereld zich mee bezig moest houden (Meijer, 2014). Sindsdien is het idee gegroeid dat juist in de ambtelijke sfeer innovatie plaats moet vinden, om in te kunnen spelen op de uitdagingen die de veranderende maatschappij biedt (Bekkers et al., 2011). De *New Public Management* (NPM) benadering bood een stimulans voor innovatie in de ambtelijke sfeer. Vanuit de gedachte dat modernisering van de publieke sector noodzakelijk was om meer efficiënte en effectieve overheden te creëren, werd innovatie meer gestimuleerd (Bekkers et al., 2011; Pollitt, 2011).

In tegenstelling tot innovatie in de private sector, vormen efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector echter niet de enige waarden die door middel van innovatieve praktijken gestimuleerd moeten worden. In de publieke sector bestaan verschillende soorten bestuurlijke waarden. Tegenover de 'harde' waarden van NPM, zoals efficiëntie en effectiviteit, staan altijd 'zachte', sociale waarden zoals gelijkheid en gerechtigheid (Hood, 1991). Veel van de maatschappelijke uitdagingen waar de publieke sector mee geconfronteerd wordt, kunnen gekenmerkt worden als *wicked issues*, waarbij deze conflicterende waarden betrokken zijn. Het stimuleren van de ene waarde gaat vaak ten koste van de andere. De uitdaging voor de publieke sector is om innovatieve oplossingen te bedenken, waardoor deze conflicterende waarden op een goede manier gemanaged kunnen worden (Bekkers et al., 2011; Pollitt, 2011).

Om deze reden is innovatie in de publieke sector altijd verweven met het verwerven of behouden van legitimiteit. Het verwerven van legitimiteit is verbonden met de manier waarop een publieke organisatie omgaat met uitdagingen die de maatschappij biedt. Tegenstrijdige maatschappelijke verschijnselen, zoals een toenemende vraag om efficiëntie en bezuinigingen tegenover de vraag om een gelijkwaardige behandeling van burgers en/of werknemers, moeten op een betekenisvolle manier gemanaged en gebalanceerd worden. Dit vraagt om innovatieve manieren van besturen en interveniëren (Bekkers et al., 2011). Innovatie in de publieke sector kan zodoende getypeerd worden als een responsief leerproces, waarin overheden zich proberen aan te passen aan en in te spelen op verschillende maatschappelijke uitdagingen en tegenstrijdige waarden proberen te managen (Bekkers et al., 2011).

Tot slot is een belangrijk verschil tussen innovaties in de private en de publieke sector te vinden in de aard van de innovaties. In de private sector is vaak sprake van productinnovaties, of concrete maatregelen of nieuwe processen die worden ingevoerd. Deze innovaties hebben een radicaal karakter. In de publieke sector hebben innovaties daarentegen vaker een incrementeel karakter (Bekkers et al, 2011; Eshuis&Uitert, 2008). Dit wil zeggen dat de innovatie stapsgewijs tot stand gebracht wordt en in de loop der tijd steeds verder uitgebouwd wordt. Fundamentele veranderingen als gevolg van innovaties in de publieke sector zijn daarom pas na verloop van tijd zichtbaar.

Het incrementele karakter van innovaties in de publieke sector maakt het maken van een onderscheid tussen innovaties en verbeteringen vaak lastig. Een onderscheid dat gemaakt kan worden is dat verbeteringen slechts waarde vermeerderen, waar innovaties waarde toevoegen, door verschillende bestaande ideeën te combineren en zo tot nieuwe mogelijkheden te komen (Kruydenberg, 2008).

2.2 Institutionele innovatie

Publieke organisaties bevinden zich in een specifieke institutionele omgeving. Deze institutionele context wordt gevormd door de regels, normen en opvattingen waarmee mensen de wereld om zich heen structureren (Garud, Hardy & Maguire, 2007). De institutionele omgeving van publieke organisaties wordt gevormd door regels en vereisten waaraan deze organisaties moeten voldoen om steun en legitimiteit aan te ontleen. Het handelen dat hieruit voortkomt wordt als min of meer vanzelfsprekend ervaren. Doordat regels en normen impliciet om opvolgers wordt overgedragen blijven ze actueel. Het proces van institutionaliseren kan dan ook getypeerd worden als het proces waardoor sociale interactie volgens sociaal geaccepteerde regels plaatsvindt (Greenwood, 2008).

Het neo-institutionele perspectief gaat er van uit dat publieke organisaties handelen binnen deze geïnstitutionaliseerde patronen. De institutionele context waarin een gemeente zich bevindt bestaat bij uitstek uit een verwevenheid aan regels, normen en wetten die het handelen van de gemeentelijke organisatie structureren. Innovatiemogelijkheden bij gemeenten worden dan ook in grote mate beïnvloed door deze specifieke institutionele context (Pollitt, 2011).

2.2.1. Institutionele innovatie in de publieke sector

Binnen de publieke sector kunnen verschillende soorten innovatie voorkomen. Wetenschappers ordenen deze verschillende soorten innovatie in verschillende categorieën. Voorbeelden van innovatie zijn productinnovaties, procesinnovaties, dienstinnovaties en institutionele innovaties. Bij een productinnovatie gaat het om de introductie van een nieuw product of een nieuwe technologie. Bij procesinnovaties is sprake van het innoveren van beleid of procedures. En bij een dienstinnovatie wordt de dienstverlening richting burgers verbeterd (Roberts&King, 1991; Eshuis&Uitert, 2008; Bekkers et al., 2011; Van der Scheer et al., 2011).

Institutionele innovaties worden gekenmerkt door de transformatie in de institutionele relaties tussen organisaties, instituties en andere publieke actoren die ze teweegbrengen (Bekkers et al., 2011, 16). Waar productinnovaties vooral gericht zijn op nieuwe technieken, competitie en het verhogen van efficiëntie, is het doel van institutionele innovatie de manier van denken en werken binnen de organisatie te veranderen. Er worden nieuwe waarden gecreëerd, door het combineren van geïnstitutionaliseerde denkwijzen en logica's (Van der Scheer et al., 2011, 181). Het resultaat van institutionele innovaties is zodoende een belangrijke verandering in de institutionele context van de publieke organisatie in kwestie.

Hoewel een productinnovatie vaak een directe, radicale verandering impliceert, omdat het een duidelijke breuk met het oude product oplevert, is de institutionele impact ervan vaak minimaal. Een institutionele innovatie, met een incrementeel in plaats van radicaal karakter, heeft daarentegen een veel grotere impact op de manier van denken, doen en werken in de organisatie (Van der Scheer et al., 2011). Terwijl de kenmerkende doelen en waarden van de organisatie hetzelfde blijven, heeft een institutionele innovatie als doel organisatorische verhoudingen of werkwijzen te veranderen, zonder legitimiteit te verliezen. Er worden daarbij nieuwe waarden, samenwerkingsverbanden of sociale verhoudingen gecreëerd (Van der Scheer et al., 2011, 181).

In praktijk betekent dit dat actoren in publieke organisaties niet zozeer institutionele verandering moeten realiseren door radicaal te breken met bestaande instituties, maar in plaats daarvan de

geldende normen, regels en denkwijzen moeten ombuigen. Actoren moeten niet op zoek gaan naar radicale veranderingen, maar juist naar incrementele aanpassingen, die eventueel een grote institutionele impact kunnen hebben (Van der Scheer et al., 2011).

Aan de hand van bovenstaande definitie van institutionele innovatie, in combinatie met het onderscheid dat Kruidenberg (2008, zie paragraaf 2.1) tussen innovaties en verbeteringen maakte, is een checklist voor institutionele innovatie opgesteld waaraan in het empirische deel van het onderzoek de casus getoetst kan worden.

Tabel 1: Checklist institutionele innovatie

Checklist institutionele innovatie
Geen verbetering maar vernieuwing
Nieuwe combinatie van (bestuurlijke) waarden
Incrementele veranderingen
Nieuwe samenwerkingsverbanden
Nieuwe denk- of werkwijze

2.3 Belemmeringen voor innovatie in de publieke sector

Publieke organisaties bevinden zich in een specifieke institutionele omgeving. Hun handelen wordt gestructureerd door de regels, normen en opvattingen die binnen die omgeving gelden. De institutionele omgeving waarbinnen publieke organisaties zich bevinden levert verschillende belemmeringen en mogelijkheden voor institutionele innovatie op. In de volgende paragrafen worden deze belemmeringen en mogelijkheden gepresenteerd.

2.3.1. Bestaande institutionele structuren

Een belangrijke belemmering tot institutionele innovatie wordt in de literatuur de paradox van de *embedded agency* genoemd. Als normen, regels en opvattingen het gehele institutionele veld vormgeven en structureren, dan betekent dat ook dat de actoren die binnen dat institutionele veld actief zijn beïnvloed worden door diezelfde normen, regels en opvattingen. Hoe kan een actor afstand nemen van structuren waaraan hijzelf onderhevig is? Hoe kunnen zij met nieuwe, innovatieve ideeën komen wanneer zijzelf beïnvloed worden door de dagelijkse gang van zaken en de manier waarop zij gewend zijn dat alles gestructureerd is? Bovendien, als één initiatiefnemer afstand heeft kunnen nemen van de institutionele context en met nieuwe ideeën is gekomen, hoe kunnen vervolgens dan andere leden van de organisatie, die eveneens door de institutionele context beïnvloed worden, overtuigd worden van het nut van de innovatie? (Greenwood, 2002).

In het verlengde van de paradox ligt dus nog een tweede belemmering: Niet alleen het verzinnen van een nieuw en innovatief idee wordt bemoeilijkt door de institutionele structuren waar de actor aan onderhevig is, ook de andere betrokken actoren worden hierdoor belemmerd. Dit bemoeilijkt het overtuigen van anderen binnen de organisatie van het nut van de innovatie (Greenwood, 2002). Bestaande institutionele structuren vormen dus een belemmering voor zowel het ontstaan van innovatieve ideeën binnen een organisatie als voor het overtuigen van anderen in de organisatie.

2.3.2. Bureaucratische belemmeringen

Omdat de publieke sector bestaat uit een verwevenheid aan bureaucratische regels en normen, komen innovaties vaak moeilijk van de grond. De publieke sector is een complex domein, waarin niet

zomaar één onderdeel aangepast kan worden zonder dat het andere onderdelen beïnvloedt (Sorensen&Torfing, 2011).

Binnen de bureaucratie zijn standaardiseren en formaliseren belangrijke waarden. Er zijn talloze wetten en regels die gelijkheid, eerlijkheid en veiligheid bevorderen. Deze zorgen ervoor dat burgers beschermd zijn tegen willekeur. Juist de geformaliseerde en gestandaardiseerde structuur van de publieke sector (de bureaucratie) bemoeilijkt het nemen van initiatief buiten de vastgelegde paden, waardoor innovatie moeilijker van de grond komt. Er is, met andere woorden, weinig ruimte om te manoeuvreren en tot ideeën te komen (Bekkers et al., 2011).

Ook het politieke karakter van de publieke sector is hiermee verbonden. De politiek zorgt voor de wetten en regels die waarden als gelijkheid en eerlijkheid bevorderen. De verwevenheid aan regels bemoeilijkt radicale vormen van innovatie. Er kan daarom gesteld worden dat het politieke en bureaucratische karakter van de publieke sector meer een compromiscultuur bevordert dan een innovatiecultuur (Bekkers et al., 2011).

2.3.3. Verantwoordingsstructuur

De geformaliseerde en gestandaardiseerde bureaucratische structuur uit zich ook in de manier waarop het afleggen van verantwoording in de publieke sector vormgegeven is. De publieke sector is op zo'n manier gestructureerd dat verantwoording afgelegd moet worden over de besteding van geld en andere publieke middelen, om een eerlijke en juiste besteding ervan te waarborgen (Bekkers et al., 2011).

Vanwege de nadruk die op verantwoording ligt, wordt geld in de publieke sector vaak besteed aan projecten waarvan de resultaten bekend en gewenst zijn. Bij innovaties is hier zelden sprake van. Je kunt nooit bewijzen dat een innovatief idee succesvol zal zijn. De innovatie moet geïmplementeerd worden en pas dan kan daadwerkelijk worden beoordeeld of de gewenste resultaten behaald worden (Roberts&King, 1991).

2.3.4. Risicomijdend gedrag

Vanwege de nadruk die op verantwoording in de publieke sector ligt, zijn bestuurlijke actoren minder geneigd de risico's te nemen die nodig zijn om een innovatief idee momentum te geven (Sorensen&Torfing, 2011). De risico's, in termen van publiek geld, maar ook bijvoorbeeld de reputatie van de betrokken actoren, wegen niet op tegen de beloning die ertegenover staat. In de publieke sector, en vooral in politieke context, kan hard afgerekend worden op mislukte investeringen. Banen en posities kunnen op het spel komen te staan, terwijl er geen grote financiële beloning tegenover staat voor degene die de risico's wél durft te nemen (Roberts&King, 1991).

2.3.5. Gebrek aan concurrentie

In het verlengde van het ontbreken van prikkels om risico's te nemen, ligt het gebrek aan concurrentie in de publieke sector. Publieke organisaties hebben een monopolie op veel diensten, vaak ook juist omdat het publieke goederen zijn waar geen winst mee te behalen is. Volgens bedrijfsmatige benaderingen zorgen juist concurrentie en marktwerking voor een belangrijke prikkel om in innovatie te investeren (Bekkers et al. 2011).

2.4 Mogelijkheden voor innovatie in de publieke sector

Naast de belemmeringen die de institutionele context van de publieke sector voor innovatie biedt, wordt in een groeiend aantal publicaties de institutionele context van publieke organisaties juist gepresenteerd als een structuur die innovatie en verandering mogelijk maakt (zie Schmidt, 2010; Greenwood et al., 2008).

2.4.1. Samenwerking

Rhodes (1996) constateerde in de publieke sector een verschuiving van *government* naar *governance*: Er wordt naar een breder publiek gekeken en er is meer oog voor de verwevenheid van publieke, private en non-profit organisaties in de publieke sector. Door meer naar dit soort netwerken te kijken, kan er meer op proces en doel gericht worden, in plaats van slechts de geformaliseerde, bureaucratische lijnen te volgen. Innovatie in de publieke sector wordt steeds meer op dit idee gebaseerd. Er worden samenwerkingspartners gezocht met soortgelijke doelen en doelgroepen, waardoor de ruimte gecreëerd wordt om de uitdagingen waar de publieke sector mee geconfronteerd wordt op een nieuwe, meer omvattende manier aan te pakken (Bekkers et al., 2011).

2.4.2. Maatschappelijke uitdagingen

Veel innovaties en veranderingen in de publieke sector kunnen toegewezen worden aan veranderingen die buiten de publieke organisaties plaatsvinden. Politieke of maatschappelijke ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat de legitimiteit of het functioneren van een organisatie onder druk komt te staan. De organisatie moet hier dan op reageren door middel van innovatieve antwoorden (Greenwood, 2002).

Zo worden publieke organisaties gedwongen in te spelen op maatschappelijke uitdagingen en op zoek te gaan naar andere manieren van werken (Bekkers et al., 2011). De verwevenheid van deze maatschappelijke uitdagingen biedt de mogelijkheid om in nieuwe verbanden, gezamenlijk nieuwe werkwijzen te ontwikkelen (zie *samenwerking*).

Een voorbeeld van zo'n maatschappelijke uitdaging waar de publieke sector adequaat op heeft moeten reageren is de digitalisering van de maatschappij. Digitalisering zorgde voor een disconnectie tussen publieke sector en samenleving, die snellere, efficiëntere en meer toegankelijke dienstverlening verwachtte. Ook de financiële crisis van 2008 is een veel aangehaald voorbeeld. Door dit soort externe, maatschappelijke gebeurtenissen wordt het functioneren van publieke organisaties op scherp gezet en worden ze gedwongen om op een creatieve manier met hun middelen om te gaan (Bekkers et al., 2011).

2.4.3. Kennisdeling

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is, kan het gebrek aan concurrentie in de publieke sector gezien worden als een belemmering om tot innovatie te komen. Het gebrek aan concurrentie heeft echter ook een voordeel: Het maakt het delen van kennis en inzichten tussen verschillende publieke organisaties gemakkelijker. Veel organisaties in de publieke sector worden met dezelfde maatschappelijke uitdagingen geconfronteerd en kunnen goede ideeën van elkaar overnemen. Kopiëren en leren kan daarom gezien worden als een belangrijke stimulans voor innovatie in de publieke sector (Pollitt, 2011).

2.4.4. Bureaucratische structuur als mogelijkheid

De bureaucratische structuur vormt zowel een belemmering als een mogelijkheid voor innovatie in de publieke sector. Formaliseren en standaardiseren vormt een belemmering tot innovatie, omdat het radicale veranderingen uitsluit. Wanneer echter een ander perspectief op innovatie wordt gehanteerd, namelijk dat innovatie in de publieke sector een meer evolutionair en incrementeel karakter heeft, biedt de bureaucratische structuur juist ook mogelijkheden (Pollitt, 2011).

Innovatie in de publieke sector zijn vaak geen radicale veranderingen, maar juist kleine veranderingen die op lange termijn mogelijk een grote institutionele impact kunnen hebben (Van der Scheer, 2011). Dit past binnen de compromiscultuur die de publieke sector kenmerkt: Compromissen waarin verschillende, tegenstrijdige bestuurlijke waarden verenigd worden, kunnen oplossingen naar een hoger plan tillen.

Dit soort compromissen kunnen bereikt worden in wat Bekkers et al. (2011, ??) *the shadow of hierarchy* noemen. Juist in informele contacten en netwerken vindt ideeënuitswisseling en innovatie plaats. Een bureaucratische structuur biedt informele netwerken waarbinnen actoren contact met elkaar kunnen hebben. Actoren kunnen dan ideeën uitwisselen als mens, niet in de eerste plaats vanuit hun functie. Er is dan meer ruimte om vrijuit te spreken, zonder dat de focus ligt op regels en beperkingen. In plaats van direct in termen van verantwoordelijkheden en verantwoording te denken, kunnen actoren in informele sfeer meer openstaan voor mogelijkheden (Bekkers et al., 2011).

2.5 Conclusie

In dit eerste theoretische hoofdstuk is antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen. Innovatie in de publieke sector is gedefinieerd als het proces van het genereren, ontwikkelen en uitwerken van nieuwe ideeën en het implementeren ervan binnen een organisatie, met als doel het functioneren en presteren van de organisatie te verbeteren, en zodoende legitimiteit te verwerven of te behouden (National Audit Office, 2006; Bekkers et al., 2011). Innovatie in de publieke sector is incrementeel van aard (Bekkers et al., 2011).

Institutionele innovatie is vervolgens gedefinieerd als innovatie die als doel heeft de manier van denken en werken in een organisatie te veranderen. De institutionele impact van zo'n innovatie wordt gevormd door nieuwe waarden, gecombineerde logica's of nieuwe denk- en werkwijzen (Van der Scheer et al., 2011).

Vervolgens is gekeken naar de institutionele belemmeringen en mogelijkheden tot innovatie die de publieke sector biedt volgens de bestaande wetenschappelijke literatuur. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de in dit hoofdstuk gepresenteerde belemmeringen en mogelijkheden.

Tabel 2: Overzicht institutionele belemmeringen en mogelijkheden

Belemmeringen
Bestaande institutionele structuren
Bureaucratie
Verantwoordingsstructuur
Risicomijdend gedrag

Gebrek aan concurrentie
Mogelijkheden
Samenwerking
Maatschappelijke uitdagingen
Kennisdeling
Incrementele innovatie
Informele netwerken

Bestaande institutionele structuren vormen een belemmering voor de totstandkoming van innovatie. Als normen, regels en opvattingen het gehele institutionele veld vormgeven en structureren, dan betekent dat ook dat de actoren die binnen dat institutionele veld actief zijn beïnvloed worden door diezelfde normen, regels en opvattingen. Hoe kan een actor afstand nemen van structuren waaraan hijzelf onderhevig is? De *bureaucratie* vormt een tweede belemmering voor innovatie in de publieke sector. Formaliseren en standaardiseren zijn belangrijke waarden binnen de publieke sector, die gelijkheid, eerlijkheid en veiligheid bevorderen. Juist deze geformaliseerde en gestandaardiseerde structuur van de publieke sector bemoeilijkt het nemen van initiatief buiten de vastgelegde paden, waardoor innovatie moeilijker van de grond komt. De *verantwoordingsstructuur*, die werkt als controlemechanisme, vormt een derde belemmering voor innovatie in de publieke sector. De verantwoordingsstructuur in de publieke sector vraagt om duidelijke resultaten en garanties. Bij innovatietrajecten kunnen succes en uitkomsten echter niet gegarandeerd worden. *Risicomijdend gedrag* van actoren in de publieke sector is geen stimulans voor innovatie. De risico's die betrokken actoren lopen (verlies van baan of reputatie), wegen vaak niet op tegen de beloning die tegenover innovatie in de publieke sector staat. *Gebrek aan concurrentie* vormt een laatste belemmering. Het ontbreken van concurrentie zorgt ervoor dat actoren publieke organisaties niet geprikkeld worden om te innoveren.

De publieke sector biedt ook mogelijkheden om tot innovatie te komen. Door meer *samenwerking* met andere publieke, semipublieke en private partijen kunnen maatschappelijke problemen op een nieuwe manier aangepakt worden. Dit soort netwerken kunnen meer doelgericht werken dan de geformaliseerde en gestandaardiseerde bureaucratische processen doen. De publieke sector wordt geconfronteerd met verschillende *maatschappelijke uitdagingen* waar adequaat op gereageerd moet worden. Zulke uitdagingen bieden een ingang voor verandering en zorgen er bovendien voor dat verandering makkelijker geaccepteerd wordt. Door het gebrek aan concurrentie in de publieke sector wordt *kennisdeling* vergemakkelijkt. Kopiëren en leren van andere organisaties is een veelvoorkomende manier van innoveren. Een bureaucratische structuur biedt *informele netwerken* waarbinnen actoren met elkaar contact kunnen hebben. Vanwege de gestandaardiseerde en geformaliseerde structuur vinden in de publieke sector niet veel radicale veranderingen plaats. Innovatie heeft daarom meestal een *incrementeel* karakter.

3. Actoren in institutionele innovatie

Zoals in het vorige hoofdstuk behandeld is, gaat de neo-institutionele benadering ervan uit dat de wereld gestructureerd wordt door instituties. De publieke sector bestaat bij uitstek uit een verwevenheid van instituties. Deze institutionele context is in de literatuur vaak als belemmering voor innovatie gepresenteerd, maar in toenemende mate wordt de aandacht ook gevestigd op de mogelijkheden die actoren hebben om instituties te beïnvloeden (Schmidt, 2010).

De nadruk lag in het vorige hoofdstuk op institutionele context en institutionele innovaties, omdat de rol van individuen in innovatie het best begrepen kan worden binnen organisatorische en institutionele context (Osborne, 1998 in: Meijer, 2014). In dit hoofdstuk zal de rol van actoren in een proces van institutionele innovatie behandeld worden.

Allereerst wordt daarvoor het begrip *Institutional entrepreneurship* uitgelegd (paragraaf 3.1) en worden de taken die in een institutioneel innovatieproces vervuld moeten worden in kaart gebracht (paragraaf 3.2). Tot slot worden strategieën geformuleerd (paragraaf 3.3) die actoren in institutionele innovatieprocessen kunnen inzetten om institutionele belemmeringen op te heffen. Deze strategieën worden in het empirische deel van het onderzoek gebruikt als uitgangspunt voor toetsing van de casus.

3.1 *Institutional entrepreneurship*

Om het ontstaan en het ontwikkelen van institutionele innovaties te kunnen verklaren, wenden verschillende wetenschappers zich tot het *institutional entrepreneurship*. *Institutional entrepreneurship* gaat ervan uit dat actoren in een proces van institutionele innovatie strategisch handelen om de kans van slagen te vergroten (Levy&Scully, 2007).

In de literatuur wordt DiMaggio (1988) vaak aangewezen als de grondlegger van deze benadering. *Institutional entrepreneurship* gaat over het genereren, vertalen of implementeren van nieuwe ideeën in publieke organisaties. Innovatieve actoren – *entrepreneurs* – dragen door het genereren, vertalen en implementeren bij aan de totstandkoming en uitvoering van innovatieve ideeën in de publieke sector (Greenwood, 2002; Roberts&King, 1991).

De institutionele context van een innovatieproces vormt een belangrijke component van de theorie over *institutional entrepreneurship*. Deze benadering erkent de hoge mate van invloed die de institutionele context op een innovatieproces heeft. In navolging van DiMaggio (1988) wordt de invloed van de institutionele context echter gecombineerd met de invloed die (individuele) actoren op het innovatieproces kunnen uitoefenen. Het combineren van institutionele theorie met het handelen van actoren maakt het mogelijk te begrijpen hoe veranderingen in publieke organisaties tot stand gebracht kunnen worden (Garud, Hardy&Maguire, 2007).

De rol van actoren binnen de institutionele context is daarom van belang voor het analyseren van institutionele innovatie. De betrokken actoren zijn degenen die de heersende normen, opvattingen en regels die de institutionele context vormgeven formuleren. Zij kiezen ervoor zich eraan te conformeren of er juist van af te wijken en ze aan te passen (Scott, 1994 in: Zilber, 2006, 236). Zij geven, met andere woorden, betekenis aan de institutionele context (Zilber, 2006).

3.1.1. Institutional entrepreneurs

Binnen de theorie over *institutional entrepreneurship* bestaan twee benaderingen. De ene benadering dicht een centrale actor de titel *institutional entrepreneur* toe, terwijl de andere juist de interactie tussen verschillende betrokken actoren centraal stelt. In dit onderzoek wordt een brede definitie van *institutional entrepreneurs* gehanteerd, om geen van beide benaderingen uit te sluiten.

Een veelomvattende definitie van een *institutional entrepreneur* is dat het een individu is die met bestaande regels, patronen, normen en opvattingen wil breken en ze met zijn alternatief wil vervangen. Om dit soort veranderingen te bewerkstelligen moeten verschillende partijen overtuigd worden die belang hebben bij, of waarde hechten aan, het in stand houden van de bestaande situatie (Garud, Hardy&Maguire, 2007). Een *institutional entrepreneur* zet dus de ingebedde structuren in de institutionele context op scherp, doorbreekt bestaande logica's en probeert anderen hiervan te overtuigen.

Het *Institutional entrepreneurship* kent zoals gezegd twee benaderingen. Bij de ene benadering ligt de nadruk op één entrepreneur met een centrale (machts)positie, waarbij gesuggereerd wordt dat deze een doorslaggevende rol speelt in innovatieprocessen (Levy&Scully, 2007; Mutch, 2007). De andere benadering legt de nadruk op meerdere actoren. De belangrijkste verklaring voor succesvolle innovatieprocessen is daar de interactie tussen verschillende actoren, die op verschillende niveaus in de organisatie en op verschillende momenten de leiding in het innovatieproces nemen (Hargrave&Van de Ven, 2006; Meijer, 2014).

3.2 Taken in een institutioneel innovatieproces

Om te kunnen achterhalen hoe actoren omgaan met de eerder beschreven belemmeringen en mogelijkheden die de institutionele context voor innovatie biedt, moeten eerst de taken en rollen die tijdens een innovatieproces door de betrokken actoren uitgevoerd moeten worden in kaart gebracht worden.

Onderstaand overzicht geeft globaal de verschillende taken weer die vervuld moeten worden in een institutioneel innovatieproces. Een belangrijke nuance is dat dit een schematische weergave is. De taken kunnen vervuld worden door één actor, een kleine of een grotere groep actoren. Soms lopen de verschillende taken door elkaar en afhankelijk van de situatie zijn alle onderstaande taken, of slechts enkelen van toepassing.

Tabel 3: Taken institutioneel innovatieproces

Taken institutioneel innovatieproces	
	Bedenken innovatie
	Koppelen aan iemand met machtspositie
	Definiëren van probleem waar innovatie bij aansluit
	Formuleren van concreet voorstel
	Verwerven politieke steun en verwerven steun uitvoerende medewerkers
	Testen van de innovatie
	Aanpassen van de innovatie
	Implementeren in de dagelijkse praktijk

(Naar Meijer, 2014; Roberts&King, 1991, Cels et al., 2012)

Het bedenken van het innovatieve idee wordt door één actor of een kleine groep actoren gedaan. De voornaamste belemmering hierbij is het afstand kunnen nemen van de eigen institutionele context (de paradox van de *embedded agency*). Een daarop aansluitende taak is het koppelen van het innovatieve idee aan iemand met een machtspositie. Iemand met een machtspositie verhoogt de kans van slagen van de innovatie, omdat de machthebbende actor kan functioneren als voortrekker van de innovatie en het verwerven van steun binnen de organisatie kan vergemakkelijken (Cels, 2012).

Het definiëren van het probleem waar de innovatie bij aansluit is een volgende taak. Zowel het probleem als het voorstel voor de innovatie moeten zo gepresenteerd worden dat de innovatie een passende oplossing voor het probleem lijkt (Roberts&King, 1991; Meijer, 2014). Een duidelijk probleem en bijbehorende oplossing vergemakkelijken de volgende stap, het verwerven van steun voor de innovatie. Politieke steun is noodzakelijk voor het verwerven van de benodigde middelen (Cels et al., 2012). Steun van de medewerkers in de organisatie is noodzakelijk voor de uitvoering en implementatie. Conflicterende waarden kunnen hierbij een probleem vormen: Wat door de ene groep medewerkers als waardevol bestempeld wordt, kan de waarden van anderen juist ondermijnen (Cels et al., 2012).

Vervolgens moet de innovatie getest worden en wordt het voor het eerst in de praktijk gebracht door uitvoerende medewerkers. Testen wordt vaak op kleine schaal gedaan, bijvoorbeeld in een organisatieonderdeel (Roberts&King, 1991). In de testfase kunnen aspecten van de innovatie aan het licht komen die aangepast moeten worden. Het testen van innovaties begint vaak met een vastomlijnd idee, maar bij de ontwikkeling van de innovatie moet ruimte geboden worden om het idee aan te passen en bij de omgeving van de organisatie aan te laten sluiten (Van der Voort et al., 2011).

Na deze aanpassingen kan de innovatie in de dagelijkse praktijk geïmplementeerd worden. De innovatie kan naar verschillende organisatieonderdelen verspreid worden, en eventueel ook naar andere organisaties.

3.3 Strategieën om met institutionele belemmeringen om te gaan

In hoofdstuk twee zijn verschillende belemmeringen en mogelijkheden voor innovatie in de publieke sector gepresenteerd en in bovenstaande paragraaf zijn taken die actoren in een institutioneel innovatieproces uit kunnen voeren aangehaald. Deze bevindingen uit de literatuur zijn door de onderzoeker gekoppeld en zijn gebruikt om strategieën te formuleren over hoe actoren om kunnen gaan met institutionele belemmeringen. De mogelijke strategieën die actoren kunnen hanteren zijn per belemmering gepresenteerd. Onderstaande tabel laat nogmaals het overzicht zien van de in hoofdstuk twee gepresenteerde belemmeringen.

Tabel 4: Overzicht institutionele belemmeringen

Belemmeringen
Bestaande institutionele structuren
Bureaucratie

Verantwoordingsstructuur
Risicomijdend gedrag
Gebrek aan concurrentie

3.3.1 Belemmering: Bestaande institutionele structuren

Deze belemmering houdt in dat de dominante regels, opvattingen en normen die de institutionele context vormgeven op twee niveaus een belemmerende werking hebben op innovatieprocessen. Ze werken belemmerend voor het ontstaan van innovatieve ideeën en bemoeilijken het overtuigen van andere actoren van het nut van innovaties.

Een strategie om hiermee om te gaan is het *halen van ideeën uit andere institutionele velden*. Om tot nieuwe, innovatieve ideeën te komen is een zekere mate van afstand tot het eigen institutionele veld nodig. Dit maakt het mogelijk kritisch te kijken naar het functioneren van de organisatie, kansen voor innovatie te kunnen signaleren en deze aan te grijpen (Mutch, 2007).

Hooggeplaatste actoren binnen een organisatie hebben veel contacten met mensen die zich in een andere institutionele omgeving bevinden. Via deze contacten kunnen zij in aanraking komen met innovatieve ideeën of concepten en ze in de eigen organisatie laten ontwikkelen. Een mogelijke manier om de paradox van de *embedded agency* te omzeilen is ideeën uit andere velden opdoen, wanneer samengewerkt wordt of contact onderhouden wordt met andere institutionele velden, waar andere manieren van denken en werken gangbaar zijn (Pollitt, 2011; Child, 2007).

Het contact met andere institutionele velden kan ook uit lagere niveaus in de organisatie komen. De mate waarin een actor beïnvloed wordt door de heersende regels, normen en opvattingen, kan afhankelijk zijn van zijn positie in de organisatie. Actoren op hoge, centrale posities zitten meer 'middenin' de institutionele structuur dan uitvoerende medewerkers. Zij worden daarom veel meer belemmerd in hun handelen door de geldende regels en gebruiken en komen minder snel tot innovatieve ideeën. Medewerkers die zich meer aan de rand van de organisatie bevinden, worden minder sterk beïnvloed door het institutionele veld en hebben zodoende meer ruimte om tot innovatieve ideeën te komen (Hardy&Maguire, 2008).

Belemmering: Bureaucratische structuur

De bureaucratische structuur van publieke organisaties kan een belemmering voor innovatie zijn, vanwege het hiërarchische, gestandaardiseerde en geformaliseerde karakter. Omdat regels en standaarden zijn ingesteld om gelijkheid en eerlijkheid te bevorderen, is het moeilijk om ervan af te wijken. Toch zijn er verschillende strategieën mogelijk, waarbij er juist gebruik gemaakt kan worden van de bureaucratische structuur.

Een eerste strategie hiervoor is *het koppelen van de innovatie aan een machthebbende actor*. Wanneer een innovatief idee op een lager niveau in de organisatie is ontstaan, moet de initiator zijn innovatieve idee aan een actor met een hogere functie binnen de organisatie weten te verbinden. De actoren minder centraal in organisatie bevinden, beschikken namelijk niet over de machtspositie die nodig is om hun ideeën tot uitvoer te brengen (Hardy&Maguire, 2008). De hooggeplaatste actor kan vanuit die positie anderen in de organisatie gemakkelijker overtuigen van het nut van de innovatie en kan de benodigde middelen verwerven (Roberts&King, 1991).

Een tweede strategie om de bureaucratische structuur te omzeilen is het samenwerken met (semi) publieke organisaties. Door meer naar de verwevenheid tussen publieke, semipublieke en private organisaties te kijken, kunnen door samenwerking problemen vanuit verschillende invalshoeken aangepakt worden. Door meer naar dit soort netwerken te kijken kan er meer op proces en doelen gericht worden, buiten de geformaliseerde, bureaucratische structuur om (Bekkers et al., 2011).

Daarnaast kan er gebruik gemaakt worden van informele netwerken. In een sterk bureaucratische omgeving kunnen zijn informele contacten een belangrijke bron voor de uitwisseling van ideeën. Door informele contacten en netwerken te gebruiken, kunnen actoren op een informele manier contact met elkaar hebben. Ze zijn dan niet gebonden aan hun functie en verantwoordelijkheden, waardoor de ruimte ontstaat om vrij te spreken en ideeën uit te wisselen, zonder dat de nadruk op regels en beperkingen ligt (Bekkers et al., 2011)

Een laatste strategie is het verwerven van steun van uitvoerende medewerkers. Voor het invoeren van een innovatief idee dat beklijft, is de steun van medewerkers noodzakelijk. Zij zijn immers degenen die met het nieuwe idee zullen moeten gaan werken. Steun kan verworven worden door een duidelijk probleem te definiëren waar de medewerkers mee te maken hebben en het innovatieve idee als een passende oplossing te presenteren. Conflicterende waarden kunnen hierbij een probleem vormen. De efficiëntiedoelen van de organisatie kunnen bijvoorbeeld conflicteren met de zekerheid die medewerkers geboden wordt (Cels et al., 2012).

3.3.2 Belemmering: Verantwoordingsstructuur

De verantwoordingsstructuur in de publieke sector werkt belemmerend voor innovatie. Er wordt een (politieke) verantwoording over besteding van middelen verwacht, met verwachte resultaten en concrete plannen van aanpak. Het probleem is dat er bij innovatietrajecten geen concrete resultaten gegarandeerd kunnen worden.

De belangrijkste strategie die ingezet kan worden om om te gaan met de verantwoordingsstructuur in de publieke sector, is het verwerven van politieke steun. Politieke steun is namelijk nodig om de innovatie op te zetten. Hiervoor moet geld en tijd vrijgemaakt worden (Cels et al., 2012).

Om politieke steun te verwerven kunnen twee substrategieën ingezet worden. De eerste is het framen van het probleem en de innovatie. Het *framen* van zowel het probleem als de innovatie als beoogde oplossing is een veelgebruikte strategie om politieke steun te verwerven. *Framing* kan strategisch ingezet worden om de slagingskans van de innovatie te verhogen. De huidige stand van zaken wordt dan gepresenteerd als onvoldoende, en de innovatie als een verbetering daarvan (Cels et al., 2012).

Daarnaast is het vieren van successen een mogelijke strategie om politieke steun te verwerven. Het verspreiden van voorbeelden van successen uit de eerste fasen van het innovatieproces, of voorbeelden van successen waartoe het innovatieve idee bij andere organisaties heeft geleid, kunnen gebruikt worden om de verschillende belanghebbenden in de organisatie te overtuigen van het nut van de innovatie (Roberts&King, 1991).

3.3.3 Belemmering: Gebrek aan concurrentie

Waar in de private sector concurrentie en marktwerking als belangrijke prikkels tot innovatie gezien worden, zijn deze in de publieke sector grotendeels afwezig.

Een eerste strategie om het gebrek aan concurrentie op te vangen, is het inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. In plaats van concurrentie en financiële prikkels, worden externe prikkels tot innovatie in de publieke sector voornamelijk gevormd door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Actoren kunnen inspelen op deze ontwikkelingen om innovatie een boost te geven. De *institutional entrepreneurs* moeten daarom inzicht hebben in de gehele organisatie en organisatieomgeving. Niet alleen de innovatie en het probleem waar de innovatie op aansluit moeten bij elkaar komen, maar dit alles moet ook op het juiste moment gebeuren. Een maatschappelijke gebeurtenis of politieke verandering kan ervoor zorgen dat er een *policy window* (Kingdon, 1984) opent. De *entrepreneur* kan de innovatie dan koppelen aan een actueel probleem en zodoende steun verwerven binnen de organisatie (Naar Kingdon, 1984 in: Bekkers et al., 2011).

Het gebrek aan concurrentie in de publieke sector heeft ook een voordeel. Het maakt het delen van kennis en inzichten tussen verschillende publieke organisaties gemakkelijker. Een veelgebruikte strategie is daarom kopiëren en leren van andere organisaties. Publieke organisaties worden met dezelfde maatschappelijke uitdagingen geconfronteerd en kunnen door middel van kennisdeling goede initiatieven van elkaar overnemen en overdragen (Pollitt, 2011).

3.3.4 Belemmering: Risicomijdend gedrag

Actoren in de publieke sector zijn minder geneigd de risico's te nemen die met innovatie initiatieven gepaard gaan. Er staat veel op het spel, terwijl er geen grote beloning tegenover staat. Dit werkt belemmerend voor het innovatieve klimaat.

Een eerste strategie om hiermee om te gaan is het stapsgewijs en incrementeel innoveren. In praktijk betekent dit dat actoren in publieke organisaties niet zozeer institutionele verandering moeten realiseren door radicaal te breken met bestaande instituties, maar in plaats daarvan de geldende normen, regels en denkwijzen moeten ombuigen. De innovator moet niet op zoek gaan naar radicale veranderingen, maar juist naar incrementele aanpassingen, die eventueel een grote institutionele impact kunnen hebben (Van der Scheer et al., 2011).

Er moet daarom niet alleen gekopieerd en geleerd worden om succesvolle innovatieve ideeën door te geven aan andere organisaties (paragraaf 3.3.4). Ook binnen de eigen organisatie kan men van elkaar leren en kennis delen. Op deze manier kan het idee verbeterd en aangepast worden. Het delen van deze kennis kan vervolgens andere organisatieonderdelen behoeden voor onnodige risico's door het maken van dezelfde fouten.

3.4 Conclusie

In deze paragraaf wordt als hoofdconclusie van het theoretisch kader een overzicht met verwachte belemmeringen en strategieën die actoren kunnen inzetten om die belemmeringen te omzeilen gepresenteerd. Op basis van de belemmeringen en mogelijkheden uit hoofdstuk twee, en de taken van actoren in institutionele innovatieprocessen uit hoofdstuk drie, is dit schema met verwachtingen opgesteld.

In dit hoofdstuk is de theorie over *institutional entrepreneurship* aangehaald om institutionele innovatie en verandering te koppelen aan actoren. *Institutional entrepreneurship* gaat ervan uit dat actoren in een proces van institutionele innovatie strategisch handelen om de kans van slagen te vergroten (Levy&Scully, 2007). Het *Institutional entrepreneurship* kent twee benaderingen. Bij de ene benadering ligt de nadruk op één entrepreneur met een centrale (machts)positie, waarbij gesuggereerd wordt dat deze een doorslaggevende rol speelt in innovatieprocessen (Mutch, 2007). De andere benadering legt de nadruk op meerdere actoren. De belangrijkste verklaring voor succesvolle innovatieprocessen is daar de interactie tussen verschillende actoren, die op verschillende niveaus in de organisatie en op verschillende momenten de leiding in het innovatieproces nemen (Hargrave&Van de Ven, 2006).

Vervolgens is onderzocht wat de taken van actoren in een institutioneel innovatieproces zijn. Wat houdt het strategisch handelen van actoren in institutionele innovatieprocessen in? Op basis van deze taken en de eerder gepresenteerde mogelijkheden is het onderstaande schema met verwachtingen geformuleerd. Dit schema zal in het empirische deel van het onderzoek functioneren als leidraad.

Tabel 5: Verwachte strategieën van actoren

Belemmering	Verwachte strategieën van actoren
Institutionele context	Ideeën uit andere institutionele velden halen
Bureaucratie	Innovatie koppelen aan een machthebbende actor
	Samenwerking andere (semi-)publieke organisaties
	Gebruiken van informele netwerken
	Steun verwerven uitvoerende medewerkers
Verantwoordingsstructuur	Politieke steun verwerven
	<i>Framen</i> van probleem en innovatie
	Successen vieren
Gebrek aan concurrentie	Maatschappelijke ontwikkelingen aangrijpen die geformaliseerde structuur onder druk zetten
	Kopiëren en leren van andere organisaties
Risicomijdend gedrag	Stapsgewijs en incrementeel innoveren
	Leren en kennis delen binnen de organisatie

4. Methoden en technieken

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst van de theorie over institutionele innovatie in de publieke sector en de strategieën die actoren kunnen inzetten om institutionele belemmeringen te omzeilen en mogelijkheden te benutten. In dit hoofdstuk wordt verantwoording gegeven over hoe deze theoretische bevindingen gebruikt zullen worden in het empirische deel van dit onderzoek.

4.1 Bestuurskundig onderzoek

In de bestuurskunde wordt de inrichting, werking en het functioneren van het openbaar bestuur onderzocht (Van Thiel, 2007, 9). Bestuurskundig onderzoek onderscheidt zich van andere disciplines omdat het een multidisciplinair karakter heeft. Daarnaast kenmerkt de bestuurskunde zich door het veld wat onderzocht wordt: Het openbaar bestuur. Het openbaar bestuur vormt een complex kenobject, waarbinnen veel van de onderzoeksobjecten uniek en tijdgebonden zijn. Dit beperkt de vergelijkingsmogelijkheden en bemoeilijkt het trekken van algemeen geldende conclusies (Van Thiel, 2007). Een laatste belangrijk kenmerk van bestuurskundig onderzoek is dat het zowel een kennisgericht als een toepassingsgericht karakter heeft. Bestuurskundig onderzoek kan daarom zowel gaan over het formuleren en toetsen van wetenschappelijke theorieën, als om het formuleren van concrete voorstellen en verbeteringen (van Thiel, 2007).

In dit bestuurskundig onderzoek staat de gemeente Utrecht centraal. De gemeente maakt als overheidsorganisatie onderdeel uit van het overkoepelende kenobject van bestuurskundig onderzoek. Voor dit onderzoek is een innovatietraject binnen de gemeente geselecteerd. Omdat innovatieprocessen in de publieke sector altijd uniek zijn (Pollitt, 2011), is het van belang deze processen in hun eigen context te onderzoeken. Om deze reden is voor onderstaande onderzoeksopzet gekozen.

4.2 Onderzoeksstrategie

Het is moeilijk om algemene, generaliseerbare conclusies te verbinden aan innovatieprocessen, vanwege de verschillen in de institutionele context. Hierin zijn andere actoren actief en gelden andere normen, regels en opvattingen. De context waarin de innovatie plaatsvindt heeft zodoende een grote invloed op de uitkomsten en het innovatieproces. In dit onderzoek is daarom voor een kwalitatieve benadering gekozen.

In een kwalitatief onderzoek wordt wetenschappelijke literatuur gebruikt om een probleemstelling te formuleren. Na een theoretische afbakening van begrippen en concepten worden verwachtingen geformuleerd. Vervolgens worden gegevens verzameld binnen een specifieke casus of meerdere cases. Het doel van het onderzoek is te beschrijven en te begrijpen wat er in de casus/cases gebeurt, na een analyse van de door de onderzoeker vergaarde data worden verklaringen en conclusies aan de bevindingen verbonden (Boeije, 2012, 18).

Vanwege de aard van bestuurskundig onderzoek en het unieke onderzoeksobject, is het moeilijk om algemeen geldende theorieën of conclusies te formuleren. Een onderzoeksmethode die goed past bij het complexe en unieke kenobject van bestuurskundig onderzoek is de gevalstudie of *casestudy* (Van Thiel, 2007). Door middel van een *casestudy* kunnen specifieke verschijnselen in de bijbehorende context verklaard worden. Het onderzoeksobject kan zodoende in relatie tot de omgeving onderzocht worden (Yin, 1984).

In dit onderzoek is door middel van een casestudy is gepoogd meer in de diepte op een specifiek innovatieproces in te gaan, om de strategieën van de betrokken actoren binnen de bijbehorende institutionele context te onderzoeken. Op theoretisch niveau is eerst onderzocht met welke institutionele belemmeringen en mogelijkheden een organisatie in de publieke sector te maken kan krijgen in een innovatieproces en hoe betrokken actoren daarmee om kunnen gaan. Op empirisch niveau zijn vervolgens de verwachtingen uit het theoretisch kader getoetst aan een casus, met als doel te verklaren hoe actoren in de gemeente Utrecht bijdragen aan het verder ontwikkelen van de innovatie. Het onderzoek heeft zodoende een beschrijvend en een verklarend karakter.

4.3. Methoden van dataverzameling

Een casestudy leent zich goed om verschillende vormen van dataverzameling bij te combineren, voor een betrouwbaarder onderzoeksresultaat (Eisenhardt, 1989). Voor dit onderzoek zijn daarom verschillende technieken voor dataverzameling gebruikt.

4.3.1 Literatuurstudie

In het vorige hoofdstuk is het theoretisch kader gepresenteerd. Aan de hand van het theoretisch kader zijn verwachte strategieën opgesteld die actoren kunnen hanteren om institutionele belemmeringen te omzeilen en mogelijkheden te benutten. Aan de hand van de literatuur is zodoende een perspectief gevormd van waaruit de onderzoeker naar de cases gekeken heeft. Het theoretisch kader functioneert als theoretische onderbouwing voor het empirische deel van het onderzoek.

4.3.2 Verkennende interviews

Het empirische deel van het onderzoek is gestart met een aantal verkennende interviews, zoals eerder is beschreven. In bijlage 2 staat een overzicht van de verkennende interviews die afgenomen zijn.

4.3.3 Semigestructureerde interviews

Voor de drie geselecteerde pilots zijn interviews met betrokken actoren afgenomen. Er is in dit onderzoek gekozen voor het gebruik van semigestructureerde interviews. Dit type interviews wordt gekenmerkt door het feit dat er door de onderzoeker geen vooraf geformuleerde vragen worden gesteld. Het interview neemt zodoende meer de vorm aan van een gesprek, waarin de respondent zijn of haar eigen verhaal kan vertellen (Boeije, 2012). In bijlage 1 is een overzicht van de respondenten toegevoegd.

Omdat het voor het vergelijken van de pilots een aantal onderwerpen aan bod moet komen, is het noodzakelijk enige mate van structuur aan de interviews toe te voegen. Daarom werd in dit onderzoek een topiclijst opgesteld met onderwerpen waar de respondenten naar is gevraagd, op basis van het theoretisch kader (Boeije, 2012). In bijlage 3 is de gebruikte topiclijst terug te vinden.

4.3.4 Document-analyse

Ter ondersteuning van de interviews is er gebruik gemaakt van een documentanalyse. Om inzicht te verkrijgen in de institutionele context van de gemeente Utrecht, wordt de bestudeerde innovatie in de context van de organisatiebrede vernieuwingsstrategie gezien. Aan de hand van verschillende

documenten, zoals de veranderstrategie *Via B* en commissiebriefen, zal de context waarbinnen de innovatieve praktijken van de gemeente Utrecht tot stand gekomen zijn in kaart gebracht worden.

4.4 Data-analyse

Voor het analyseren van de verworven data is gestart met een document-analyse. Tijdens deze documentanalyse is gestart met het afnemen van interviews. De afgenomen interviews duurden ongeveer een uur per interview. Tijdens het afnemen van de interviews is meteen begonnen met het transcriberen van eerder afgenomen interviews. De interviews zijn volledig getranscribeerd, om het verhaal van de respondenten niet al tijdens het uitwerken van de interviews te interpreteren. Door de interviews volledig te transcriberen vormde het volledige verhaal van de respondenten het uitgangspunt voor de analyse.

De analyse van de interviews vond vervolgens plaats door de interviews te coderen. Aan de hand van codes werden de interviews thematisch verdeeld om te bevindingen te kunnen beschrijven in hoofdstuk 5. De oorspronkelijke opzet van het onderzoek was slechts de drie pilots te vergelijken. Maar omdat de literatuur een tweeledige benadering van het *institutional entrepreneurship* presenteerde, één benadering met een centrale actor en één benadering met de nadruk op interactie tussen actoren in verschillende posities, is er in de weergave van de bevindingen voor gekozen om het bestuurlijke en overkoepelende niveau (de gemeentesecretaris en de kwartiermakers die de innovatie aanjagen) als vierde onderdeel van de casus te presenteren.

Vervolgens is aan de hand van *pattern-matching* (Yin, 1984 in: Van Tiel, 2007, 164) onderzocht of de verwachtingen die in het theoretisch kader opgesteld waren zich ook daadwerkelijk in de praktijk voorgedaan hadden. Aan de hand daarvan is in de conclusie een verklaring voor het handelen van actoren in een institutioneel innovatieproces opgesteld.

4.5 Casusselectie

In dit onderzoek staat de gemeente Utrecht centraal. Er is een innovatietraject geselecteerd dat de gemeente in verschillende organisatieonderdelen wil ontwikkelen en implementeren. Er is gekozen om drie van deze onderdelen te analyseren in dit onderzoek.

In deze paragraaf zal toegelicht worden hoe de casusselectie heeft plaatsgevonden. Allereerst zal beschreven worden waarom de gemeente Utrecht als onderzoeksobject is uitgekozen, vervolgens waarom het innovatietraject rond werken met datagedreven sturing als casus centraal staat en tot slot zal de selectie van de onderzochte pilots toegelicht worden, die in het empirische deel van het onderzoek behandeld zullen worden.

4.5.1 Organisatie: Gemeente Utrecht

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat innovaties bij publieke organisatie vaak moeilijk van de grond komen. Toch zijn er gemeenten in Nederland die innovatie hoog op de agenda hebben staan en er actief mee bezig zijn. Hieronder valt de gemeente Utrecht.

In 2011 is in het kader van een grote bezuinigingsopgave een doorlichting van de gemeentelijke organisatie opgezet. Bij deze doorlichting waren zowel adviesbureaus als medewerkers van de gemeente Utrecht betrokken. Een van de belangrijkste conclusies van de doorlichting was dat de gemeente op een innovatieve en structurele manier werkwijzen en dienstverleningsprocessen moest

gaan hervormen (Hiemstra, 2011). De gemeente Utrecht heeft sindsdien een innovatief klimaat willen bewerkstelligen. In de veranderstrategie *Via B* wordt dat als volgt geformuleerd: *'Dit is een veranderopgave die vereist dat we op een innovatieve manier fundamenteel anders gaan werken'* (Via B, 2011, 5). De ambitie om innovatief te zijn en op een fundamenteel andere manier te gaan werken, en de beschikbaarheid van respondenten binnen de gemeente, maakt de gemeente Utrecht een geschikte gemeente om een innovatietraject bij te onderzoeken.

4.5.2 Innovatieproces: Datagedreven sturing

Vervolgens is binnen de gemeente Utrecht op zoek gegaan naar een innovatietraject dat voor het onderzoek in aanmerking kwam. In een verkennend interview met de gemeentesecretaris van de gemeente Utrecht is gevraagd naar voorbeelden van innovatietrajecten binnen de gemeente. De innovatie die in dit onderzoek centraal zou komen te staan, moest aan verschillende voorwaarden voldoen.

Omdat de onderzoeksvraag zich richt op het handelen van actoren in institutionele innovatieprocessen, moest het gekozen innovatieproces (grotendeels) voldoen aan de kenmerken van een institutioneel innovatieproces (zie daarvoor ook hoofdstuk 5). Dat houdt in dat de innovatie over enige mate van institutionele impact moest beschikken. Een innovatie die, met andere woorden, de potentie heeft heersende werk- en denkwijzen in de organisatie te veranderen. Daarnaast moest de innovatie binnen verschillende organisatieonderdelen in ontwikkeling zijn en moesten verschillende actoren betrokken zijn bij de ontwikkeling van de innovatie. Deze variatievoorwaarden zijn noodzakelijk voor het vergelijken van het handelen van actoren in het gehele innovatietraject. Tot slot moest het een actuele casus betreffen. Hiervoor is in de eerste plaats gekozen omdat een innovatieproces een leerproces is, waarin ruimte moet zijn om fouten te maken en risico's genomen moeten worden. Wanneer een volledig afgerond innovatieproces bestudeerd wordt, komt de nadruk vaak onbedoeld te liggen op geslaagde innovaties en een afgerond, succesvol innovatieverhaal. Het is juist van belang het innovatieproces in de juiste context te onderzoeken, zodat ook mislukte elementen en onbedoelde gevolgen bestudeerd kunnen worden (Meijer, 2014; Bekkers et al., 2011). In de tweede plaats maakte een actuele casus het traceren van de betrokken actoren gemakkelijker. Zij zijn allemaal nog werkzaam binnen de gemeente Utrecht en de institutionele mogelijkheden en belemmeringen die zij ervaren zijn actueel.

Uit het verkennende gesprek met de gemeentesecretaris kwam naar voren dat er in verschillende organisatieonderdelen pilots lopen, waarin onderzocht wordt hoe data ingezet kan worden om werkprocessen en sturing te verbeteren (R1). Hiermee wordt bedoeld op het werken met *Big Data*. Hierbij wordt gebruik gemaakt van grote verzamelingen gevarieerde datasets die snel veranderen (Kruik et al., 2015). Het doel van de pilots is om uit te zoeken of de gemeente gerichter en efficiënter te werk kan gaan door gebruik te maken van deze informatie en datasets (R1).

4.5.3 Pilots: Weesfietsen, zelfredzaamheid en woninginbraak

Er lopen binnen de gemeente Utrecht momenteel verschillende pilots, in verschillende organisatieonderdelen, waarin met datagedreven sturing wordt gewerkt. Van deze pilots zijn er in dit onderzoek drie geanalyseerd en vergeleken, om inzicht te kunnen bieden in de manier waarop de betrokken actoren het innovatieproces kunnen beïnvloeden.

Omdat het moeilijk is generaliseerbare uitspraken over (unieke) innovatieprocessen te doen, is ervoor gekozen drie verschillende pilots rond één innovatiethema bij één specifieke organisatie te analyseren. Op deze manier is een onderzoeksveld gecreëerd met een aantal (relatief) stabiele variabelen, zoals het innovatieve idee, de omgeving van de organisatie en de institutionele context (Van Thiel, 2007). Omdat de pilots zich echter in verschillende organisatieonderdelen bevinden, zijn er wel degelijk verschillende variabelen aan te wijzen. De institutionele context kan verschillen, omdat per afdeling mogelijk afdelingsspecifieke normen, opvattingen en regels gelden. Bovendien verschillen het projectmanagement en de andere betrokken actoren per pilot. Van Thiel (2007, 102) stelt dat door selectievariatie in dit soort onafhankelijke variabelen te creëren, de onderzoeker een oorzaak-gevolg relatie kan vaststellen en zodoende uitspraken kan doen over het onderzoeksobject (Yin, 1984 in: Van Thiel, 2007). Dit type onderzoeksdesign is geschikt voor dit onderzoek. In een relatief stabiele institutionele en organisatorische omgeving, kunnen verschillen in de pilots geduid worden in termen van het handelen van de betrokken actoren.

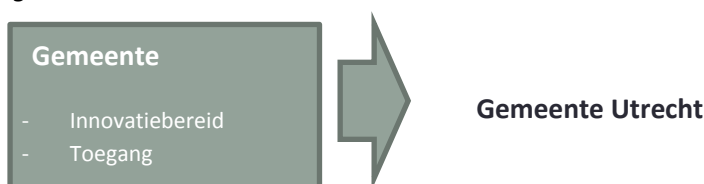
Om de drie nader te onderzoeken pilots te selecteren, is een verkennend interview gehouden met Respondent 2. Hij is bij de gemeente Utrecht werkzaam als kwartiermaker datagedreven sturing. Het is zijn taak om binnen verschillende organisatieonderdelen pilots met datagedreven sturing te lanceren. Binnen die verschillende afdelingen wordt het innovatieve idee ontwikkeld en worden toepassingen van het innovatieve idee bedacht (R2).

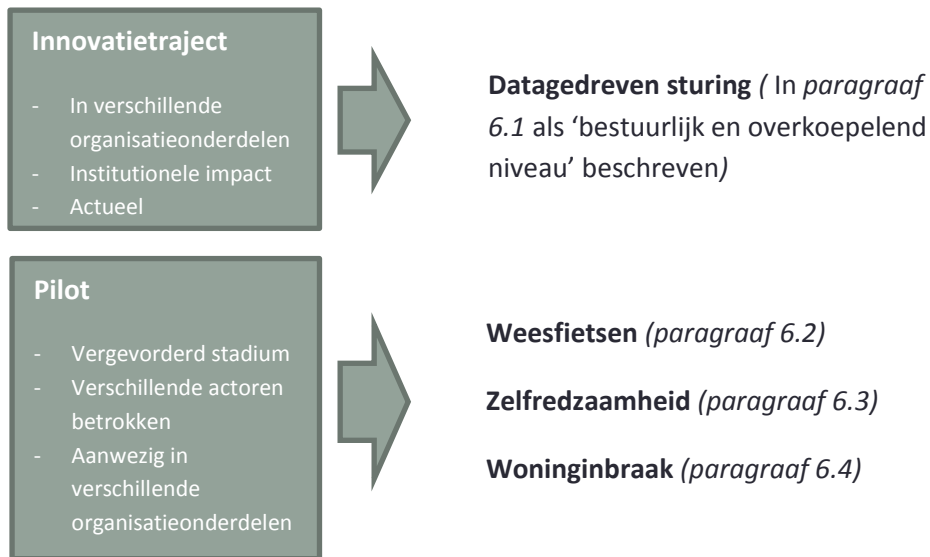
Aan de kwartiermaker is gevraagd welke pilots geschikt zouden zijn voor nader onderzoek. De pilots moesten aan verschillende voorwaarden voldoen. De pilots moesten alle drie in een verder gevorderd stadium zijn. Dit betekent niet dat het werken met datagedreven sturing volledig geïmplementeerd hoeft te zijn, maar wel dat er meerdere actoren betrokken zijn bij het ontwikkelen of afronden van de pilotfase. Dit is omdat er in het begin van het innovatieproces relatief weinig actoren betrokken zijn bij het bedenken en opzetten van het idee. De interactie tussen actoren is in de daarop volgende fasen beter in kaart te brengen. Een laatste criterium is dat de pilots in verschillende organisatieonderdelen plaatsvinden, om contrasterende cases te creëren waarbinnen verschillende groepen actoren werkzaam zijn.

Uit het interview met de kwartiermaker kwamen drie geschikte pilots naar voren. De eerste pilot betreft de aanpak van weesfietsen aan de hand van beschikbare data waartoe de gemeente Utrecht toegang heeft. De tweede pilot betreft het sociaal domein en is gericht op het aansturen en evalueren van de aanpak van zelfredzaamheid van de bewoners van Utrecht en de derde pilot betreft de aanpak van woninginbraak en inzet van een flexteam aan de hand van datasets. Na het gesprek met de kwartiermaker zijn tot slot drie verkennende interviews gehouden met de projectleiders of opdrachtgevers van de geselecteerde pilots. In deze interviews zijn de projecten besproken om te kijken of deze aansloten bij de onderzoeksopzet.

4.5.4 Overzicht casusselectie

Figuur 1: Casusselectie





4.6 Respondentenselectie

Voor het selecteren van de respondenten is gebruik gemaakt van verschillende methoden. Er is gebruik gemaakt van sleutelfiguren (van Thiel, 2007) en vervolgens van de sneeuwbal methode (Meijer, 2014). Bij de verkennende interviews werden sleutelpersonen geïnterviewd, via wie toegang verkregen werd tot andere belangrijke betrokken actoren (Van Thiel, 2007).

Voor het selecteren van de casus en de pilots zijn, zoals gezegd, verkennende gesprekken gehouden met de gemeentesecretaris en de kwartiermaker datagedreven sturing. Na het selecteren van de pilots is de onderzoeken via de kwartiermaker in aanraking gekomen met de sleutelfiguren uit de drie geselecteerde pilots. Met hen zijn verkennende gesprekken gehouden om meer inzicht in de casus te krijgen en zij hebben geholpen in de selectie van respondenten. Door hun positie in de pilots konden zij goed inschatten welke respondenten beschikbaar waren en door middel van een interview bij konden dragen aan het onderzoek (van Thiel, 2007).

Vanwege de manier waarop het innovatietraject is opgezet, met onder andere het creëren van een overkoepelende, richtinggevende functie als die van kwartiermaker, is ervoor gekozen de respondenten gestratificeerd te selecteren. Bij een gestratificeerde selectie worden respondenten uit verschillende lagen van de onderzochte organisatie gesproken (Van Thiel, 2007). Op overkoepelend niveau zijn de gemeentesecretaris, de huidige kwartiermaker en zijn voorganger geïnterviewd. Per pilot is een manager of afdelingshoofd geïnterviewd, de projectleider van de pilot en één (of meer) beleidsmedewerker(s) of personen die met de innovatie moeten gaan werken.

4.7 Operationalisatie

De empirische deelvragen zijn voor het grootste deel beantwoord aan de hand van de afgenomen interviews. Aan de hand van een topiclijst is de respondenten gevraagd naar hoe zij tegen het innovatietraject aankijken, welke belemmeringen zij ervaren hebben en welke strategieën zij toegepast hebben.

Onderstaand operationalisatieschema laat de topics zien waar de respondenten naar gevraagd is en vermeldt de indicatoren waar op basis van de literatuur naar gezocht is. Bij de eerste twee topics, het ontstaan en de ontwikkeling van de pilot en het innovatietraject als geheel, zijn geen indicatoren vermeld. Er is bewust voor gekozen om de respondenten eerst een eigen verhaal te laten vertellen

over het ontstaan en ontwikkelen van het werken met datagedreven sturing, om vervolgens aan de hand van de topiclijst door te vragen op indicatoren die de respondent zelf al noemde, of te vragen naar niet genoemde topics en indicatoren.

Tabel 6: Operationalisatieschema

Thema	Topic	Indicator
Innovatietraject	Ontstaan	
	Ontwikkeling	
Pilot	Ontstaan	
	Ontwikkeling	
Institutionele innovatie	Mate van vernieuwing	Vernieuwing/verbetering
	Bestuurlijke waarden	Nieuwe waarden tegenover oude waarden
	Incrementele ontwikkeling	Stapsgewijze uitbreiding
	Samenwerkingspartners	Intern/extern
		Klassieke partners/nieuwe partners
	Nieuwe denk- en werkwijze	Oude/nieuwe denkwijze
		Oude/nieuwe werkwijze
Belemmeringen	Institutionele context	Contact met andere velden
	Bureaucratie	Hiërarchie
		Samenwerking met andere organisaties
		Informele netwerken
		Weerstand/steun
	Verantwoording	Probleem
		Successen
		<i>Framing</i>
		Politieke verantwoording
	Gebrek aan concurrentie	Maatschappelijke ontwikkelingen
		Politieke ontwikkelingen
		Contact met andere gemeenten
Risicomijdend gedrag	Risico's	
	Kennisdeling	

4.8 Validiteit en betrouwbaarheid

Binnen de kwalitatieve onderzoeksmethode zijn verschillende vormen van dataverzameling mogelijk. In dit onderzoek zijn verschillende soorten onderzoeksmethoden gecombineerd om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten. Dit wordt triangulatie genoemd (Van Thiel, 2007). Bij casestudies en kwalitatief onderzoek doen zich altijd problemen met betrouwbaarheid en validiteit bij de onderzoeksresultaten voor. De resultaten zijn vaak niet statistisch te onderbouwen, vanwege de uniciteit van het onderzoeksobject (Van Thiel, 2007). Het combineren van verschillende onderzoeksmethoden is daarom van belang, om tot een zo objectief en betrouwbaar mogelijk resultaat te kunnen komen.

Een tweede manier die in dit onderzoek gehanteerd is om de betrouwbaarheid en validiteit te waarborgen, is controle (Van Thiel, 2007). Organisatieadviesbureau Berenschot voerde tijdens de periode dat dit onderzoek plaatsvond, op aanvraag van de gemeente Utrecht, een onderzoek uit naar de effecten van de pilots met datagedreven sturing. Het eindrapport van Berenschot, dat eind mei onder embargo beschikbaar kwam, werd gebruikt om de onderzoeksresultaten van dit onderzoek te verifiëren.

Bij het gekozen onderzoeksdesign moet een kanttekening over de validiteit van het onderzoek gemaakt worden. In onderzoeken waar cases onderzocht worden zijn de onderzoeksresultaten sterk gebonden aan de specifieke context van de cases. Onderzoeksresultaten kunnen niet gegeneraliseerd worden voor andere gemeenten dan de Gemeente Utrecht en voor andere innovatietrajecten dan het werken met datagedreven sturing. Met andere woorden, er is sprake van een hoge interne, maar lage externe validiteit (Van Thiel, 2007).

Empirie

In het empirische deel van het onderzoek zal aan de hand van de empirische deelvragen de casus behandeld worden. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Voor bestuurlijk en overkoepelend niveau, de weesfietsenpilot, de zelfredzaamheidpilot en de woninginbraakpilot wordt afzonderlijk het ontstaan van de (toepassing van de) innovatie beschreven, de mate van institutionele innovatie, de belemmeringen die actoren ervaren in de institutionele context van de gemeente en de strategieën die zij hebben toegepast.

In hoofdstuk 6 worden de bevindingen vergeleken met de verwachtingen uit de literatuur. Per belemmering is gekeken naar of die voorkomt in de casus, in welke pilot en of de verwachte strategieën zijn toegepast. Hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een concluderend kader waarin een combinatie van belemmeringen en strategieën uit de literatuur en de praktijk gepresenteerd wordt.

5. Bevindingen

5.1 De gemeente Utrecht en datagedreven sturing

In de gemeente Utrecht lopen verschillende pilots waarin onderzocht wordt hoe data ingezet kan worden om werkprocessen en sturing te verbeteren (R1). De gemeente beschikt over toegang tot veel, gevarieerde en snel veranderende informatie. Door slimmer gebruik te maken van deze informatie kunnen gemeenten efficiënter en effectiever te werk gaan (Kruik et al., 2015).

Werken met deze informatie biedt gemeenten verschillende mogelijkheden. Doordat de informatie zich snel verspreidt en vernieuwt, wordt een snellere terugkoppeling van prestaties mogelijk. Dit biedt nieuwe inzichten in de effecten van het gehanteerde beleid en de mogelijkheid om sneller bij te sturen. Werkprocessen kunnen op die manier geoptimaliseerd worden. Innovatie aan de hand van data kan waarde toevoegen aan een organisatie en leiden tot een vergaande verandering van werkwijze (Kruik et al., 2015).

Werken met de verschillende informatiestromen waartoe de gemeente toegang heeft, geeft ambtenaren en uitvoerders de mogelijkheid om zelfstandig sneller en beter beslissingen te nemen. Het visualiseren en analyseren van data maakt het makkelijker om informatie te interpreteren en te gebruiken in het werk (Kruik et al., 2015).

Het slim gebruik maken van de informatie waartoe de gemeente toegang heeft zorgt ook voor een aantal moeilijke vraagstukken. Het kan hierbij gaan om privacy, technische vraagstukken, juridische vraagstukken en ethische vraagstukken (Kruik et al., 2015). Hoe moet privacy gewaarborgd worden, hoe moeten de data verwerkt en vormgegeven worden, wat mag de gemeente en tot waar moet je als gemeente willen gaan? Deze vraagstukken gelden ook voor de gemeente Utrecht. *'De vaardigheid van het datagedreven sturen moet de organisatie zich nog meer eigen maken om optimaal te kunnen profiteren van de mogelijkheden'* (Jansen, 2014). Het doel van de pilots met datagedreven sturing is dan ook de kennis over uitvoering en toepassing van deze nieuwe manier van werken te vergroten.

5.1.1 Ontstaan van de innovatie in Utrecht

De meeste respondenten leggen de oorsprong van het datagestuurde werken in Utrecht bij de gemeentesecretaris (bijvoorbeeld R11, R12). De gemeentesecretaris is een jaar of drie geleden begonnen met de ontwikkeling. Vanuit zijn vorige functie als gemeentesecretaris in een andere stad was hij geïnteresseerd geraakt in de mogelijkheden die het werken met Big Data kon bieden. *'Kun je niet veel effectiever werken als je alles wat je over een stad weet slimmer gebruikt?'* (R1). Een struikelblok was destijds dat er nog weinig technologie beschikbaar was die het werken met data toepasbaar maakte voor gemeenten. In de loop der jaren is daar meer aandacht voor gekomen (R1).

Nadat de gemeentesecretaris in contact kwam met een *Big Data* specialist, raakte hij overtuigd van de mogelijkheden die het werken met data voor gemeenten zou kunnen bieden. Voor de top 20 ambtenaren van de gemeente heeft die specialist een presentatie gegeven en verteld over de mogelijkheden en hoe *Big Data* overheden zou kunnen veranderen. *'Dat was eigenlijk een soort van start, waarbij ik heb gezegd: Mensen, volgens mij moeten we hier iets mee'* (R1). Er ontstond toen een groepje enthousiastelingen die gekoppeld werden aan data-specialisten en adviseurs, om hen te helpen een projectje op te zetten. Zo begon het te groeien binnen de gemeente, *'en al snel konden we de eerste voorbeelden laten zien'* (R1).

‘Die voorbeelden heb ik overal lopen vertellen, overal genoemd. Ik heb er ook bij het college over verteld. We kunnen veel slimmer worden als we dit doen en veel goedkoper. Ik geef je op een briefje dat we effectiever worden en dat het geld gaat opleveren, maar ik kan niet precies zeggen waar en hoeveel’ (R1). Het college zag de potentie en besloot te investeren in het datagedreven sturingsproject. Zij hebben voor deze collegeperiode elk jaar twee miljoen euro vrijgemaakt, vanaf 2015 (R1). Bijzonder aan het datagedreven sturing project is dat het is vormgegeven op een lerende manier. Er is geen begroting en plan van aanpak voor vier jaar ingediend. In plaats daarvan wordt er jaarlijks een plan en begroting aan de raad gepresenteerd. Er is voor gekozen te werken met pilots en een tweejaarlijkse terugkoppelen, zodat er ruimte ontstaat om te leren van de pilots (R1, R2).

Om de pilots verder te brengen werd er een ‘kwartiermaker datagedreven sturing’ aangesteld. De eerste kwartiermaker deed dit vanuit een functie als bestuursadviseur. *‘Mijn rol, in het begin, was vooral erover vertellen. Wat is de ontwikkeling, hoe kan het uitgelegd worden en tastbaar gemaakt worden. Ik heb veel voorbeelden laten zien van plekken waar er al mee gewerkt wordt’* (R3).

Van vooral veel vertellen en voorbeelden laten zien is de functie van kwartiermaker inmiddels verder ontwikkeld. De kwartiermaker zorgt ervoor dat er ruimte gecreëerd wordt om de innovatie verder te ontwikkelen (R9). *‘Ik doe eigenlijk alles wat nodig is om datagedreven sturing een paar stappen verder te brengen’* (R2). Dit varieert van de ontwikkeling van pilots stimuleren tot belemmeringen en barrières weghalen. De kwartiermaker houdt zich bezig met het losweken van pilots in verschillende organisatieonderdelen en koppelt organisatieonderdelen aan bedrijven die ook interesse hebben in het werken met datagedreven sturing. Die bedrijven werden in het begin actief geworven, maar nu de gemeente meer en meer bekend komt te staan als een gemeente die actief bezig is met de ontwikkeling van datagedreven sturing, zoeken steeds meer bedrijven zelf toenadering. Bij het verhelpen van belemmeringen kun gaat het vaak om geld, mensen, kennis of procedures binnen de gemeente (R2).

Tot slot is het verspreiden van kennis en enthousiasme binnen de gemeentelijke organisatie nog steeds een belangrijk onderdeel van de functie van de kwartiermaker. *‘Ik probeer bewust een intern netwerk te creëren rond datagedreven sturing. Door mensen te koppelen en elkaar bevindingen te laten delen op symposia’* (R2). Door mensen een beetje bij andere afdelingen naar binnen te laten kijken, ontstaan er misschien nieuwe ideeën en wordt enthousiasme verspreid (R3).

5.1.2 Mate van institutionele innovatie

In het theoretisch kader is institutionele innovatie gedefinieerd als een innovatie die geen verbetering, maar een vernieuwing teweeg brengt, waarbij nieuwe bestuurlijke waarden gecreëerd worden, de veranderingen een incrementeel karakter hebben, nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan en een nieuwe denk- of werkwijze teweeg wordt gebracht. De respondenten zijn in de interviews naar deze vijf kenmerken van institutionele innovatie gevraagd.

Wat betreft de mate van vernieuwing is het aansturen van de gemeentelijke organisatie op basis van de informatie waarover je beschikt niet nieuw. Ook in Utrecht werd dat voorheen al gedaan. Wat echter nieuw is aan datagedreven sturing, is de omvang, de hoeveelheid en de variatie van de data. Daarnaast worden er nieuwe technische ontwikkelingen toegepast, waardoor het combineren, visualiseren en analyseren van verschillende informatiestromen mogelijk gemaakt wordt (Jansen,

2014). Het werken met datagedreven sturing zou kunnen leiden tot een nieuwe manier van sturen en reflecteren op beleid en interventies van de gemeente (R2).

Het tweede element van institutionele innovatie is het creëren van nieuwe bestuurlijke waarden. Datagedreven sturing biedt voor de gemeente Utrecht verschillende mogelijkheden. In de verschillende pilots ligt de nadruk nu nog veel op het vergroten van efficiëntie en effectiviteit, door slimmere inzet van informatie (R2). Twee respondenten geven ook aan dat het werken met datagedreven sturing de doelgerichtheid van de organisatie sterk kan vergroten. Door na te denken over hoe je data op een waardevollere manier in kan zetten, word je gedwongen kritisch te kijken naar hoe je eigen handelen bijdraagt aan de doelen die je nastreeft (R3, R11). In de toekomst, bij uitbreiding van de werkwijze door de organisatie, kan het ook meer gaan over informatie beschikbaar stellen aan een netwerk of de stad. Het gaat dan over het vergroten van transparantie of het creëren van meer draagvlak onder burgers (R2).

De aanpak die in Utrecht is gekozen past bij een incrementeel innovatieproces, het derde kenmerk van institutionele innovatie. Tijdens de ontwikkeling van het werken met data neemt de complexiteit toe. Een voorbeeld hiervan is het toewerken naar *real-time* dashboards of voorspellende waarden, in plaats van beschrijvende dashboards op basis van oude informatie (Jansen, 2014). Per fase van de ontwikkeling van het datagedreven sturing project zijn er andere maatregelen nodig (R2). Het uiteindelijke doel is een geleidelijke, maar vergaande verandering in de organisatie. Een eerste stap is op basis van data efficiëntie vergroten binnen de gemeentelijke organisatie, gevolgd door het verhogen van de effectiviteit van de organisatie. Uiteindelijk is het de bedoeling de effectiviteit van het gehele netwerk te verhogen (R1).

Verschillende respondenten verwachten dat het werken op basis van grote informatiestromen zich zo uit zal breiden dat het over tien jaar gemeengoed is. *'Het is nu een nieuwe, technische mogelijkheid, maar het is een ontwikkeling waar je niet omheen kan. Daarom is het goed dat we ons er nu bij aansluiten, in plaats van te wachten tot we ermee geconfronteerd worden.'* (R3).

Een vierde aspect van een institutioneel innovatieproces is het ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden. Een bijkomstigheid van het datagestuurde werken is dat de gemeente andere allianties aan zal gaan en dat het contact met deze samenwerkingspartners zal veranderen. Wanneer de gemeente informatie gaat visualiseren en analyseren, en deze actief gaat delen met het netwerk van samenwerkingspartners, gaat dat ervoor zorgen dat het gehele netwerk gezamenlijke doelen beter kan vervullen (R2).

De samenwerkingsverbanden hebben in de pilots die nu lopen nog wel veelal een klassiek karakter. De samenwerking tussen veiligheid en politie, of volksgezondheid en huisartsen, kan niet getypeerd worden als een nieuw samenwerkingsverband. De aard van de samenwerking is wel vernieuwend: Het vormen van een netwerk om gezamenlijke doelen na te streven. Het combineren van data biedt in de toekomst overigens wel de mogelijkheid om juist ook samenwerkingsverbanden met minder voor de hand liggende partijen te ontwikkelen (R2).

Tot slot brengt een institutioneel innovatieproces een nieuwe denk- en werkwijze teweeg. Met de nadruk die op verhogen van de effectiviteit van het netwerk komt te liggen, wordt de achterliggende gedachte achter het inzetten van datagedreven sturing duidelijk. Op bestuurlijk niveau impliceert het een verschuiving van het *New Public Management* naar het *Public Value Management*

gedachtegoed. Het idee dat je een netwerk als geheel beter kunt laten functioneren door informatie en kennis beter beschikbaar te maken, door deze te visualiseren, analyseren en te delen met het netwerk. Op deze manier heeft niet alleen de gemeente de informatie, maar alle betrokken partijen. Zo kan het netwerk als geheel doelstellingen beter nastreven (R1).

Tabel 7: Mate van institutionele innovatie op bestuurlijk en overkoepelend niveau

	Bestuurlijk niveau
Vernieuwing (itt verbetering)	Ja
Nieuwe combinatie van waarden	Ja
Incrementele innovatie	Ja
Nieuwe samenwerkingsverbanden	Ja
Nieuwe denk- en werkwijze	Ja

5.1.3 Belemmeringen voor datagedreven sturing

Een veel gehoorde belemmering voor innovatie in een ambtelijke organisatie is het bureaucratische karakter. *‘In een ambtelijke organisatie, met relatief veel bureaucratische processen, is het moeilijk om innovatieve mensen binnen te halen. Zij krijgen in een bureaucratie te weinig ruimte om hun ding te doen.’* (R3). Daarom is het voor het verspreiden van innovaties in zo’n organisatie van belang dat iemand écht in de innovatie gelooft. Omdat enthousiasme en overtuigen gelaagd afnemen, dringt het niet tot alle lagen in de organisatie door wanneer iemand er niet volledig van overtuigd is (R3). Bovendien betekent het bureaucratische karakter ook dat er iemand *‘hoog in de boom’* in moet geloven (R3). Als het niet van bovenaf gestimuleerd wordt, ga je geen verandering teweeg brengen. Het bureaucratische karakter zorgt er ook voor dat wanneer je verschillende afdelingen wilt koppelen, als een pilot afdelingen overstijgt, het allemaal veel ingewikkelder en vooral trager wordt. Het lijkt soms wel of samenwerking met externe bedrijven en partners makkelijker tot stand komt dan intern in de organisatie (R2).

Bij innovatieprocessen liggen er altijd risico’s op de loer. Zeker wanneer het gaat om werken met grote datasets. Bij het stapelen van data heb je te maken met privacy risico’s. Je moet voorkomen dat personen (individuen) te achterhalen zijn. Dus hoe meer data je stapelt, hoe beter je daarop moet letten (R2). De risico’s gaan verder dan alleen op het gebied van privacy. Hoe groter de rol van informatie en kennis binnen een organisatie wordt, hoe meer je je bewust moet zijn van ethische dilemma’s die het met zich meebrengt. Het gaat niet alleen om wat er juridisch gezien mag en kan, het gaat er ook om hoe ver je als gemeente wilt gaan. Vragen als tot waar de grenzen van gemeentetaken lopen, of tot welk punt je wilt interveniëren in het gedrag van mensen (R3). Het gaat er niet alleen om welke informatie je mag gebruiken, maar ook om welke informatie je moet willen gebruiken (R1).

Daarnaast is er in een democratisch bestel met een raad als controlerend orgaan, altijd sprake van bepaalde verantwoordingsconstructies. Die kunnen belemmerend werken (R11). Geen enkele bestuurder wil zijn vingers ergens aan branden, dus vaak worden innovaties pas goedgekeurd als alle risico’s te overzien zijn en de kosten duidelijk in kaart gebracht zijn. Als alles politiek te verantwoorden is, dan pas krijg je goedkeuring (R3).

Vanwege de afspraken in het collegeakkoord en de afspraken over jaarlijkse terugkoppeling verloopt de politieke verantwoording in dit innovatietraject redelijk makkelijk. Een bijkomend voordeel is dat de raad de nadruk vooral op het *open data* traject legt. Zij vinden het erg belangrijk dat de datagegevens uit de stad ook weer worden teruggegeven aan de stad, zodat ondernemers en organisaties in de stad er ook mee kunnen werken. Bij een recentelijke raadsinformatieavond laatst gingen bijna alle vragen over *open data*, niet over datagedreven sturing (R12). Dit komt onder meer omdat de pilots die nu lopen nog redelijk klein en onschuldig zijn, dus de politieke bewustwording komt misschien meer als het groter wordt (R3).

Het blijft natuurlijk wel een feit dat er met publiek geld gewerkt wordt. Dus het is belangrijk om te weten waar het geld aan uitgegeven wordt. Bovendien moet je daarom open en eerlijk zijn over zowel de successen van de pilots, als de mislukkingen (R1).

Over het geheel genomen kunnen op bestuurlijk en overkoepelend niveau de volgende belemmeringen geconstateerd worden:

- *Het bureaucratische karakter van de gemeentelijke organisatie*
- *Risico's op het gebied van privacy en ethiek*
- *Verantwoordingsconstructies*

5.1.4 Strategieën van actoren om datagedreven sturing te ontwikkelen

Op basis van de interviews is gekeken naar wat de respondenten gedaan hebben om de bovenstaande belemmeringen te overwinnen. Wat gebeurt er in de casus waardoor de ontwikkeling van datagedreven sturing mogelijk wordt gemaakt?

Het ontwikkelen van de innovatie wordt voor een belangrijk deel mogelijk gemaakt door het bestuur dat er zit (zie paragraaf 5.1.2). De gemeentesecretaris en de kwartiermaker creëren de ruimte om dingen 'gewoon uit te proberen' (R11). De gemeentesecretaris heeft een belangrijke stem in het bepalen van de richting waar we als organisatie naar toe willen. Hij geeft aan dat bewegingen als deze belangrijk zijn en dat je als gemeentelijke organisatie de verantwoordelijkheid hebt om dit soort dingen op te pakken (R11). De ruimte die daarmee op bestuurlijk niveau gemaakt wordt, druppelt door naar afdelingshoofden en via hen naar de werkvloer. Van afdelingshoofden wordt verwacht dat zij iets met de innovatie proberen. Op het moment dat er van bovenaf verwacht wordt dat je iets met een innovatie doet, verkleint dat het gevoel dat je erop afgerekend kan worden wanneer het mislukt. Je zou dan eerder worden afgerekend op het feit dat je er niks mee geprobeerd hebt (R2).

Door daarnaast de organisatieverandering, *Via B*, aan te grijpen wordt ook ruimte gecreëerd. Het werken met datagedreven sturing past binnen een breder kader van organisatievernieuwing. Er verandert zoveel binnen de organisatie dat werknemers niet meer gek opkijken van veranderingen, en minder bang zijn uit hun comfortzone te treden (R9).

Volgens de *fail cheap, fail fast* filosofie, wordt er niet op de traditionele overheidsmanier gewerkt binnen het datagedreven sturingstraject. In plaats daarvan wordt er geëxperimenteerd. Niet een groot opgezet project, waarbij eindeloos papier geproduceerd wordt, wat veel kost en waarvan achteraf dan geconcludeerd moet worden of het wel of niet gelukt is (R1). In plaats van op de traditionele gemeentemanier, wordt geprobeerd datagedreven sturing al doende te ontwikkelen (R2). Dit wordt gedaan door heel bewust te experimenteren om de mogelijkheden van datagedreven

sturing binnen de gemeente te ontdekken (R1). Door te experimenteren kan op een goedkope manier onderzocht worden wat datagedreven sturing te bieden heeft. Als het dan wat blijkt op te leveren is het mooi, en anders zijn er in elk geval geen grote verliezen geleden (R3).

Het feit dat het een experiment is, creëert ruimte voor de betrokken medewerkers. Doordat de verschillende onderdelen van het innovatietraject *pilots* genoemd worden, krijgen de betrokken actoren het gevoel dat negatieve uitkomsten geen negatieve gevolgen kunnen hebben op andere uitvoeringstaken (R3). In die experimentfase werd het ook niet 'politiek gemaakt', waardoor risico's en belemmerende verantwoordingsstructuren omzeild konden worden. *'We hebben het het eerste jaar klein gehouden en vooral intern mensen enthousiast gemaakt. Doordat er toen veel gebrainstormd en nagedacht is konden we toen er naar risico's gevraagd werd alles haarfijn uitleggen, omdat je het een jaar hebt kunnen proberen'* (R3).

In paragraaf 5.1.2 werd al beschreven dat in de beginfase veel verhalen verteld werden. De nadruk lag in de beginfase van het innovatietraject op het enthousiasmeren van mensen binnen de organisatie (R3). *'Het is mooi als die succesverhalen door de organisatie heen gaan. Dat zorgt ervoor dat mensen denken: Dit is iets goeds, hier wil ik bij zijn'. Dat geldt net zo goed voor presentaties of interviews in tijdschriften als Binnenlands Bestuur. Daarmee straal je uit dat het belangrijk is. Medewerkers lezen erover en worden ook enthousiast'* (R1).

Het is onder de respondenten dan ook algemeen bekend dat de gemeentesecretaris een groot voorstander van datagedreven sturing is. Dat sijpelt wel door naar de rest van de organisatie (R13). Zo verzamelt hij een groep mensen om zich heen die ook enthousiast zijn en het verder kunnen brengen (R11).

Niet alleen in de bestuurlijke laag van de organisatie moeten mensen enthousiast zijn, maar ook van onderop moet geënthousiasmeerd worden. Dit wordt onder andere gedaan door de pilots goed op het primaire proces aan te laten sluiten. Door ervoor te zorgen dat de mensen die ermee moeten gaan werken er echt iets aan hebben worden zij enthousiast. Als zij er echt iets aan hebben is de kans het grootst dat de innovatie beklijft (R2).

Er wordt veel kennis gedeeld binnen de gemeente. Het is de bedoeling dat er binnen de gemeente een soort sneeuwbaaleffect ontstaat, waarbij de groep enthousiastelingen ideeën over werken met datagedreven sturing steeds verder uitbreidt. Op den duur is dan het idee dat er in elk organisatieonderdeel minimaal twee pilots lopen (R12). Van alle betrokkenen bij datagedreven sturing wordt zo een intern netwerk gecreëerd, waarbinnen bevindingen en ideeën gedeeld kunnen worden (R2).

De gemeente gaat ook opleidingen tot *datascientist* faciliteren. De technische kennis die noodzakelijk is om datagedreven sturing verder te brengen wordt nu vooral buiten de organisatie gezocht, door samen te werken met bedrijven met vakspecifieke kennis. Maar op termijn is het van belang om die kennis ook binnen de organisatie te hebben, om bij te dragen aan dat interne netwerk (R9).

Naar aanleiding van de pilots met datagedreven sturing is er een privacyfunctionaris aangesteld. Dit is een interne toezichthouder, die namens het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) optreedt. Aan hem worden ontwikkelingen en vraagstukken voorgelegd, zodat privacyrisico's in een vroeg stadium gesignaleerd en opgelost kunnen worden (R1, R12).

Samenvattend kunnen op overkoepelend niveau binnen het innovatietraject datagedreven sturing de volgende strategieën onderscheiden worden:

- *Er wordt op bestuurlijk niveau ruimte gecreëerd, door tijd en geld vrij te maken.*
- *De pilots worden vormgegeven als experiment.*
- *Het enthousiasmeren van mensen binnen de organisatie wordt gedaan door verhalen te vertellen en voorbeelden te geven.*
- *Het delen van kennis is van belang.*
- *Om de concrete privacyrisico's in te dammen is er tot slot een privacyfunctionaris aangesteld.*

5.2 De weesfietsenpilot

De handhaving van weesfietsen en fietswrakken in de stad wordt georganiseerd door de afdeling Toezicht en Handhaving Openbare Ruimte (hierna THOR). Het doel van de weesfietsenacties is dat de stad Utrecht niet vol staat met fietsen zonder eigenaar of wrakken die ergens gestald worden en nooit meer opgehaald worden.

De handhavingsacties verliepen voorheen weinig efficiënt. Tijdens een weesfietsenactie werden alle fietsen in een bepaalde wijk of gebied gelabeld. Na 28 dagen werden de fietsen waar nog steeds een label aan zat verwijderd. Alle fietsen in een wijk labelen was een tijdrovende en dure taak, zeker omdat in verschillende wijken niet of nauwelijks fietsen opgehaald werden.

Een van de eerste datagedreven sturing experimenten in de gemeente Utrecht betrof de aanpak van weesfietsen en fietswrakken in de stad. Er is een programma ontwikkeld waarin informatie over weesfietsenacties uit het verleden (waar worden veel fietsen opgehaald en waar niet) gecombineerd wordt met klachten van inwoners over fietsen of meldingen van surveillerende toezichthouders. Het programma berekent slimmere en efficiëntere routes voor de weesfietsenacties. Er worden alleen nog fietsen gelabeld in straten en wijken waar in het verleden veel fietsen opgehaald zijn of waar meldingen over overlast voor gemaakt zijn (R4, R5).

5.2.1 Ontstaan weesfietsenpilot

Om mee te kunnen doen aan een tweejaarlijks innovatietraject in de gemeente Utrecht, betoogde een medewerker van de afdeling Informatievoorziening dat er in de gemeente meer met *rapid prototyping* gedaan moest worden. *Rapid prototyping* houdt in dat er kort gebrainstormd wordt over een probleem en dat het daaruit ontstane idee snel uitgewerkt wordt, zonder daarbij teveel mitsen en maren uit te werken. Het idee is dat je er zo snel achter kunt komen of en welke resultaten er te behalen zijn met je plan, zonder in een lang en duur project te verzanden (R4).

Via de gemeentesecretaris werd de medewerker Informatievoorziening (hierna: IV'er) bij THOR geplaatst. Daar zouden nieuwe databases komen, dus een goed moment om te kijken of er iets meer gedaan kon worden met de grote hoeveelheid informatie op die afdeling. De IV'er wilde zich daar wel in verdiepen en ging samen met de chef van THOR aan de slag.

Het omslachtige werkproces bij de weesfietsenacties vormde een concreet probleem waar ze mee aan de slag konden. Aan de hand van informatie uit de databases werd in kaart gebracht waar in het verleden weesfietsen opgehaald werden en waar meldingen door bewoners of toezichthouders over overlast gemaakt waren.

In lijn met het idee van *rapid prototyping*, ontwierp de IV'er in korte tijd een programma op zijn eigen computer waar die verschillende datasets in op werden genomen. Aan de hand van dat programma kunnen slimmere routes voor een efficiëntere weesfietsenhandhaving bedacht worden (R4).

5.2.2 Mate van institutionele innovatie

In de institutionele innovatie-checklist is institutionele innovatie getypeerd als een vernieuwing, in plaats van een verbetering. De weesfietsenpilot lijkt in deze zin meer een verbetering dan een vernieuwing, omdat het gaat om het beter inrichten van de werkprocessen rond handhavingsacties (R5).

Wat wel vernieuwend is, is de manier waarop dat gedaan is. In een korte brainstorm is een plan geformuleerd en snel uitgevoerd, om te ontdekken of en waar er winst te behalen was (R4). Dit is in lijn met de eerder beschreven *fail cheap, fail fast* filosofie.

Het tweede kenmerk van institutionele innovatie, een nieuwe combinatie van waarden, lijkt in de weesfietsenpilot nog niet echt aan de orde. In de fase waar de weesfietsenpilot zich op dit moment in bevindt, is het efficiënter maken van de weesfietsenacties de voornaamste leidende waarde (R6). De chef van THOR ziet hier overigens wel mogelijkheden om meer waarde toe te voegen. De weesfietsenpilot richt zich nu op handhaving van fietsen, maar wanneer je het uit zou breiden, en het programma dat ervoor ontworpen is zou gaan vullen met andere handhavingsinformatie, zou je deze ook in kunnen zetten voor communicatie naar burgers (R5).

De weesfietsenpilot biedt de potentie zich als incrementele innovatie uit te breiden over de afdeling. Het idee om de weesfietsenhandhaving slimmer in te richten op basis van informatie over handhaving uit het verleden, is een relatief simpel idee. Maar het programma biedt de mogelijkheid om het werken met data uit te breiden binnen de afdeling. De toekomstvisie is dat het programma straks niet meer alleen data en meldingen over fietsen combineert, maar informatie over verschillende handhavingsaspecten. *'Fietsen was een praktisch punt om mee te beginnen. Maar als dit straks goed werkt dan kun je hetzelfde systeem "vullen" met informatie over autokraken, woninginbraken, jeugdoverlast, huisvuil, noem maar op'* (R6). Als dit zich gelaagd uitbreidt en al die informatie in één systeem terecht komt, kun je veel gerichter gaan sturen en handhaven (R6).

Van het vierde kenmerk van institutionele innovatie, nieuwe samenwerkingsverbanden, is in deze pilot geen sprake. Het gaat om THOR en de afdeling informatievoorziening, die samen de pilot en het programma waarin meldingen en historische data samenkomen ontwikkeld hebben (R5).

Hoewel de pilot nu nog erg op fietsen gericht is, laat het grotere plaatje wel degelijk een nieuwe denk- en werkwijze zien. Het werken met data kan binnen THOR uitgebreid worden. *'We krijgen binnenkort nieuwe handcomputers waar alle toezichthouders mee gaan werken. Dat biedt de mogelijkheid om de hele dag door met data bezig te zijn.'* (R5). Er wordt binnen de afdeling dagelijks veel informatie gebruikt én gecreëerd. Een systeem waarin je alles bij de hand hebt, in een handcomputer, zou een grote verandering betekenen in termen van digitalisering en automatisering van het werk (R5).

Tabel 8: Mate van incrementele innovatie weesfietsenpilot

	Weesfietsenpilot
Vernieuwing (itt verbetering)	Nee
Nieuwe combinatie van waarden	Potentieel
Incrementele innovatie	Ja
Nieuwe samenwerkingsverbanden	Nee
Nieuwe denk- en werkwijze	Potentieel

5.2.3 Belemmeringen in de weesfietsenpilot

Een gemeentelijke organisatie wordt onder meer gekenmerkt door de bureaucratische structuur. Veel verschillende mensen op veel verschillende afdelingen zorgen ervoor dat dingen traag verlopen. *‘Met het aanvragen van gegevens uit een ander systeem bijvoorbeeld. Je bent zo een maand verder voordat je ze binnen hebt’* (R6). Omdat iedereen met een klein, eigen stukje van het grote geheel bezig is, is er soms weinig overzicht over het totaal. Op de vraag of het programma uit de pilot straks ook op de handcomputers gezet kan gaan worden, antwoordde een respondent: *‘Ik weet het niet. Dat is een beetje de gemeente he: Iedereen werkt aan een onderdeelje. Maar weinig mensen hebben het hele overzicht, en dat is juist nodig om de nodige koppelingen tussen al die mensen en taken te maken’* (R6). In een bureaucratische organisatie heb je snel last van een beetje verkokering (R6).

Daarnaast is er in een gemeentelijke, bureaucratische organisatie sprake van redelijk strakke verantwoordingslijnen. Dit bemoeilijkt innovatie. *‘Het probleem met innovatietrajecten in zo’n organisatie is dat er vaak concrete resultaten worden verwacht. Er wordt een concrete opdracht meegegeven. Bijvoorbeeld: Bouw een website ter bevordering van burgerparticipatie. Dat leidt er toe dat er niet veel ruimte is voor echte innovatie’* (R4). In de weesfietsenpilot is die ruimte wel gecreëerd (R4). Het politieke systeem vraagt daarnaast ook om snelle resultaten. *‘Het college zit er voor een periode van vier jaar. Hun belang is ook om binnen vier jaar een succes te boeken en herkozen te worden’* (R5). Het innovatietraject rond datagedreven sturing geeft niet de snelle resultaten die nodig zijn (R5).

Een belangrijke belemmerende factor in de weesfietsenpilot is bovendien de ICT geweest. *‘Als je kijkt naar hoe lang het geduurd heeft voor alles rond was.. We zijn twee jaar geleden begonnen, maar op de achtergrond ging het eigenlijk altijd om ICT-problemen’* (R5). Het programma waarin data over weesfietsen en meldingen gekoppeld en gevisualiseerd kon worden was redelijk snel ontworpen. Maar het achterhalen van de data waarmee het programma gevuld moest worden bleek al lastiger. Alle data was beschikbaar, maar het stond in verschillende formats. Er waren excelbestanden, wordbestanden en PDF’s, die allemaal niet direct up te loaden waren in het computerprogramma (R5). *‘We hebben iemand ingehuurd die handmatig al die data om moest zetten. Je kunt je voorstellen hoe lang dat duurde’* (R5).

Vervolgens werkte het programma goed op de eigen computer, maar nog niet in de gemeentelijke digitale infrastructuur (R4). Het programma werkt, maar staat nog los van de gemeentelijke ICT. *‘Eigenlijk duurde het maar maximaal twee weken om dat programma te bedenken en te bouwen, maar binnen het gemeentelijke systeem kunnen we er nog niks mee’* (R5). *‘Die ICT-hobbels zijn elke keer hele kleine stapjes, die het geheel enorm vertragen’* (R6).

In lijn met de belemmeringen die de ICT biedt, liggen ook financiële belemmeringen. Het bouwen van de koppelingen tussen verschillende ICT-systemen en programma's is wel mogelijk, maar kost wel geld. Dat geld is er niet. Het is moeilijk om bij een innovatie iets te garanderen over wat de innovatie gaat opleveren en voor wie het wat gaat opleveren. Dat maakt het geld verwerven lastig. THOR krijgt budget van Milieu en Mobiliteit, en soms van Veiligheid. Maar zonder garanties op succes is het moeilijk geld los te krijgen (R5).

Een laatste belangrijke belemmering is dat er te weinig tijd beschikbaar is binnen het team om het werken met het programma echt een boost te geven. Het is niet echt een prioriteit, doordat het team bestaat uit een IV'er die veel andere taken heeft, de chef van THOR die veel andere bezigheden heeft en de eindverantwoordelijke fietshandhaving, die een team van dertig mensen aanstuurt en ook veel andere prioriteiten heeft (R6).

Dat is ook een van de redenen dat de werkvloer er nu nog niet heel erg bij betrokken is. Iedereen is enthousiast over het idee, maar ze willen gewoon kunnen werken met iets dat af is en dat werkt. *'Iedereen heeft het veel te druk'* (R5).

Over het geheel genomen kunnen in de weesfietsenpilot de volgende belemmeringen geconstateerd worden:

- *De bureaucratische structuur van de gemeentelijke organisatie*
- *Verantwoordingslijnen*
- *ICT-problemen*
- *Financiële belemmeringen (vanwege de kosten die gemaakt moeten worden om de ICT-problemen op te lossen)*
- *Gebrek aan tijd*

5.2.4 Gebruikte strategieën in de weesfietsenpilot

De weesfietsenpilot is ontstaan aan de hand van het idee iets met de databases van THOR te gaan doen (R4). Uiteindelijk zijn de weesfietsen gekozen, in plaats van een ander onderdeel uit het takenpakket van THOR, omdat het een praktisch en relatief klein probleem vormde. Er is dus bewust gezocht naar een praktisch probleem om de innovatie bij aan te laten sluiten. Op deze manier kon er een programma ontwikkeld worden op basis van een klein onderdeel van het takenpakket, maar wordt de potentie op het programma uit te breiden in de gaten gehouden (R6). *'Ik heb de eindverantwoordelijke voor de weesfietsenhandhaving erbij betrokken om de aansluiting bij de praktijk te behouden'* (R5). Het is van belang dat de koppeling naar uitvoering straks makkelijk gemaakt kan worden (R5).

In de periode waarin het computerprogramma gebouwd en ontwikkeld werd, vormde de betrokken medewerker Informatievoorziening de belangrijkste aanjager in het project. *'Je hebt iemand nodig die het aan blijft jagen'* (R5). Omdat de pilot in een klein team tot stand kwam, verliep het ontwikkelen van de pilot redelijk snel. *'Een kleine cirkel van betrokkenen zorgt ervoor dat er niet teveel tijd in de ontwikkeling gaat zitten'* (R4). Door met een klein groepje kort te brainstormen en snel iets te ontwikkelen, was het mogelijk snel duidelijk te maken wat het werken met datagedreven sturing voor de gemeente op zou kunnen leveren (R5). Een belangrijke kanttekening die hierbij

gemaakt moet worden is dat het implementeren, en juist de 'lange bureaucratische lijnen' over de afdelingen heen het geheel juist enorm vertragen (R5).

Als de gemeentesecretaris het hele innovatietraject niet zo gesteund had, was de weesfietsenpilot waarschijnlijk niet van de grond gekomen (R5). *'Hij heeft uiteindelijk de koppeling gemaakt tussen de medewerker Informatievoorziening die met de data aan de slag wilde en de afdeling THOR'* (R5). Bovendien maakte de steun van de gemeentesecretaris het gemakkelijker om belemmeringen te omzeilen. *'Als ik tegen dingen aanliep kon ik altijd makkelijk zeggen: "Ik ben bezig met een opdrachtje voor de gemeentesecretaris".'* (R4). De hiërarchische lijnen werden dus ook gebruikt om de pilot verder te brengen.

Omdat het idee van efficiëntere weesfietsenacties eigenlijk heel logisch is, was het helemaal niet moeilijk om de mensen op de afdeling van het nut te overtuigen. Het programma dat gebouwd is onderbouwt alles visueel, met een kaartje. Degenen die er straks mee moeten werken, die moeten er wat aan hebben (R5).

Er kan worden geconstateerd dat in de weesfietsenpilot de volgende strategieën ingezet zijn:

- *Het laten aansluiten van de innovatie op de werkprijktijk*
- *Het klein en behapbaar houden van de pilot*
- *Het aanjagen van de pilot in de beginfase*
- *Het benutten van de steun van het management*
- *Overtuigen van medewerkers door het nut van de innovatie te laten zien*

5.3 Zelfredzaamheid

De pilot over zelfredzaamheid bevindt zich in het organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling. In deze pilot wordt informatie uit verschillende bronnen gebruikt om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de interventies die in het sociaal domein worden ingezet (R10). Aan de hand van data wordt onderzocht of interventies werken bij bepaalde groepen inwoners, die aan een bepaald profiel voldoen (R8).

Een van de doelen van de pilot is om een instrument te ontwikkelen, een dynamisch dashboard, waarmee verschillende variabelen in kaart gebracht kunnen worden en wat de invloed van deze variabelen is op de interventies die de buurtteams en gemeente inzetten (R10, R8).

In deze pilot is het onderzoeken van de mogelijkheden die het werken met datagedreven sturing biedt niet een doel op zich. Door de decentralisatie van overheidszorgtaken naar de gemeente is een hele andere manier van werken met de buurtteams ontstaan. De gemeente heeft ervoor gekozen niet meer te sturen op productniveau. In plaats daarvan krijgen de buurtteams een budget waarbij ze niet worden afgerekend op het aantal mensen dat ze daarvan kunnen helpen. Het uitgangspunt hierbij is dat de gemeente liever het gesprek wil stimuleren en op basis van die informatie bijsturen op beleid en interventies. Voor het voeren van die gesprekken is echter data nodig: Dit is de focus van de zelfredzaamheidpilot. De data en het nog te ontwikkelen dynamische dashboard vormen een nieuwe input voor de nieuwe manier van werken die al sinds 1 januari 2015 is ingeslagen (R8).

5.3.1 Ontstaan zelfredzaamheidpilot

Bij de decentralisatie werd gekozen voor meer professionele vrijheid voor de buurtteams. Dat was een van de leidende principes die we als gemeente wilden hanteren. Respondent 8 raakte begin 2013 betrokken bij het sociaal domein en hij legde de link tussen de ambities van de afdeling en informatievoorziening (R7). Dat vormde de aanleiding om te gaan zoeken naar een manier waarop de buurtteams sneller van de juiste informatie voorzien kunnen worden. De gemeente en de buurtteams beschikken over veel informatie. Als je een manier kunt verzinnen waarop je heel regelmatig gegevens in een systeem kan zetten en ze er net zo makkelijk weer uit kunt halen, dan biedt zoiets de kans veel sneller te reflecteren op de stand van zaken en op de kwaliteit van de interventies die je doet. Aan de hand van snellere datastromen weten wat er in de wijk speelt en of de interventies de gewenste resultaten bereiken (R10).

‘Via een contactpersoon van de gemeentesecretaris ben ik in aanraking gekomen met de mogelijkheden die Big Data bood’. De mogelijkheden die hij presenteerde sloten goed aan bij de ambities van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling om op resultaat te meten in plaats van op producten (R8).

Vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en KING was men bezig met het verkennen van informatievoorzieningsmogelijkheden voor het sociaal domein, ook met het oog op de decentralisatie. In samenwerking kwam het idee tot het doen van een pilot tot stand, die door de VNG en KING gefinancierd werd. In die pilot werd een eerste dashboard ontwikkeld, die meteen de grootste belemmering voor informatievoorziening in het sociaal domein blootlegde: Verschijnselen werden op buurtniveau in kaart gebracht, terwijl voor het sociaal domein juist het niveau van huishoudens interessant is, omdat je op dat niveau ook intervenueert. De pilot is daarom vervolgd met een experiment rond een *pseudonimiseertool*. Hiermee kunnen gegevens op individueel niveau gekoppeld worden, zonder dat de identiteit van het individu te achterhalen is (R8).

5.3.2 Mate institutionele innovatie

Het eerste kenmerk van institutionele innovatie betreft de mate van vernieuwing. De omgang met data in de zelfredzaamheidpilot kan getypeerd worden als een vernieuwing ten opzichte van de eerdere omgang met data. In de eerste plaats omdat data gevisualiseerd wordt, maar ook het sneller terugkoppelen van data is nieuw (R9). Waar traditionele terugkoppelingscycli vaak jaarlijks zijn, is het doel in deze pilot een snellere terugkoppeling van effecten van beleid te realiseren (R10). *‘En als we in de nabije toekomst een voorspellende analyse kunnen doen, dan is er helemaal sprake van een vernieuwende werkwijze’* (R9).

Het tweede kenmerk, de nieuwe combinatie van bestuurlijke waarden, is zichtbaar in de zelfredzaamheidpilot. Met de decentralisatie is een nieuwe weg ingeslagen en er wordt meer nadruk gelegd op het gesprek met de buurtteams om de effecten van de interventies in kaart te kunnen brengen. Daarmee is sprake van *‘een shift van een gesprek over geld naar een gesprek over inhoud’* (R8). De data analyse waar in de pilot mee geëxperimenteerd wordt vormt het uitgangspunt voor de gesprekken. Daarmee wordt anders gekeken naar verantwoordingsconstructies tussen gemeente en uitvoerders. *‘We meten maatschappelijke effecten in plaats van producten’* (R10).

Datagedreven sturen in het sociaal domein heeft in potentie een incrementeel karakter. Het heeft de potentie om zichzelf steeds verder uit te breiden. Dit gaat in de eerste plaats over het aantal samenwerkingspartners. Hoewel de pilot zich nu nog in het klein richt op het slaan van een brug tussen structuur en inhoud op basis van een klein groepje samenwerkingspartners, kan het aantal bronhouders dat mee wil werken zich tot een groot netwerk uitbreiden (R8). En waar in deze fase de gemeente de rol van regisseur in het visualiseren van data heeft, om het vervolgens aan de samenwerkingspartners terug te geven, zou dit zich ook kunnen ontwikkelen naar een systeem waarin bronhouders zelf toegang krijgen tot de gepseudonimiseerde data (R8).

Het zou zelfs kunnen dat een instrument als een dynamisch dashboard niet alleen gebruikt wordt om mee te sturen, maar in de toekomst ook gebruikt kan worden als instrument voor gezamenlijke verantwoording, omdat het resultaten duidelijk in kaart kan brengen (R10). Dat zou aansluiten bij het vierde kenmerk van institutionele innovatie: Het vernieuwen van samenwerkingsverbanden. Op dit moment wordt er gekeken naar de mogelijkheden om (gepseudonimiseerde) data van verschillende bronhouders te koppelen. Met de afdeling Leerlingzaken en Werk en inkomen is samen nagedacht over de mogelijkheden, vraagstukken en combinaties die er te maken zijn. *'Samen nadenken over het proces, met mensen uit verschillende beleidsterreinen. Dat is nu al een hele winst'* (R10).

Op termijn is het echter de bedoeling dat het aantal samenwerkingspartners uitgebreid wordt. Het toevoegen van de buurtteams is een belangrijk voorbeeld. Alle partijen die gegevens leveren krijgen dan toegang tot het dashboard, om met behulp van die informatie hun eigen werkprocessen te verbeteren. *'Er zijn al veel externe geïnteresseerden die aan willen sluiten bij de koppeling tussen Leerlingzaken en Werk en inkomen die nu gemaakt is. Denk bijvoorbeeld aan een PO-raad'* (R8). *'Voordat we veel partijen gaan toevoegen moet wel de structuur eerst goed ontwikkeld zijn. Het is belangrijk dat wij de regie houden'* (R7).

Het laatste aspect van institutionele innovatie betreft de verandering in denk- en werkwijze. *'Het is vooral een hele andere werkwijze doordat je de informatie die je in huis hebt op een hele andere manier gaat benutten: Verbanden zoeken, snellere terugkoppelingen maken en daardoor sneller kunnen bijsturen op beleid'* (R10).

Het zoeken van verbanden tussen afdelingen is nieuw, want normaal gesproken kan je niet zomaar informatie van andere afdelingen gebruiken. Het snellere terugkoppelen is nieuw vergeleken met de klassieke monitoring binnen de gemeente. Een terugkoppelingscyclus duurt in de gemeente vaak wel een jaar. Die terugkoppeling duurt te lang om snel en adequaat op te kunnen bijsturen. Juist het snelle reageren en resultaten in kaart brengen is gewenst wanneer je werkt met professionele buurtteams die veel professionele vrijheid hebben (R10).

De nieuwe werkwijze zit hem tot slot vooral in de nieuwe manier van sturen. *'Om te verduidelijken met een voorbeeld: Er zijn leerlingen met schoolverzuim waar een bepaalde interventie bij wordt gedaan. Bij de ene groep slaagt die interventie en bij de andere niet. We kunnen uit de data niet halen waar het wel of niet slagen aan ligt. Door het combineren van bronnen hopen we verbanden te zien. Is schoolverzuim hoger bij kinderen wier ouders een uitkering hebben, bijvoorbeeld? Als de interventies die niet lukken allemaal binnen bepaalde profielen passen, kunnen we op die groepen op een andere manier interveniëren'* (R8).

Zoals al kort aangekaart moet hierbij een kanttekening gemaakt worden. De innovatie is meer aangedreven door de decentralisatie dan door het werken met datagedreven sturing. *‘De oude manier van sturen is al losgelaten per januari 2015, dus niet meer op product maar op resultaat, op maatschappelijke effecten’* (R7). De informatie die datagedreven sturing kan opleveren zou echter kunnen bijdragen aan die nieuwe manier van sturen. *‘Datagedreven sturing past in elk geval erg goed bij de leidende principes van ons buurtteam systeem: Als je wilt uitgaan van de professionaliteit van de professionals in de wijk, dan moet je wel zorgen dat zij beschikken over de juiste informatie om beslissingen te kunnen nemen’* (R10).

Tabel 9: Mate van institutionele innovatie zelfredzaamheidpilot

	Zelfredzaamheidpilot
Vernieuwing (itt verbetering)	Ja
Nieuwe combinatie van waarden	Ja
Incrementele innovatie	Potentieel
Nieuwe samenwerkingsverbanden	Ja
Nieuwe denk- en werkwijze	Ja

5.3.3 Belemmeringen bij de zelfredzaamheidpilot

De bureaucratische structuur kan een belemmering vormen voor innovatie. In de gemeentelijke context is normaal gesproken niet zoveel ruimte om te innoveren. Dat ligt onder meer aan de manier van verantwoorden, maar ook aan dat innovatiebudgets vaker bij rijksinstellingen of een VNG te vinden zijn. *‘Bovendien is iedereen heel druk met de normale werkzaamheden, dus je moet heel bewust tijd vrijmaken om met dit soort dingen aan de slag te gaan’* (R9). Tijd, ruimte en geld worden door deze respondent ervaren als veelvoorkomende belemmeringen bij innovatie in de gemeente.

Een van de belangrijkste belemmeringen bij deze pilot was de privacy. Binnen de gemeente mogen gegevens alleen vanuit doelbinding gebruikt worden. Werk en inkomen mag daarom gebruik maken van gegevens over uitkeringen, want dat draagt bij aan het uitvoeren van hun taak. Je mag als het ware alleen met je eigen bril naar die gegevens kijken. Dat is ook de reden dat individuen niet te herleiden mogen zijn, dat zou tegen die regelgeving ingaan (R8). Daarom de gemeente niets over de identiteit van personen weten. *‘We zoeken naar een manier om uit die koppelingen informatie over de verschillende profielen of patronen te halen, zonder te weten welk persoon erachter zit’* (R8).

Dit soort dingen hebben er wel voor gezorgd dat de betrokken partijen in het begin moeite hadden met het aanleveren van data (R8). Dat komt onder meer ook doordat er veel onduidelijk was over privacy, de mogelijkheden en het concept datagedreven sturing. Dat maakt het overtuigen van mensen om data te leveren moeilijker (R7).

Omdat het een hele andere manier van werken is, kijken mensen er wel even vreemd tegenaan en dat kan voor wat weerstand zorgen. Bij de afdeling onderzoek stuitte op deze manier naar data kijken wel op wat kritiek. Van de beleidsmedewerkers die er straks mee gaan werken verwacht ik ook wel dat ze er even aan zullen moeten wennen (R8). Maar juist interne critici kun je goed gebruiken als klankbord. Zij denken misschien aan dingen, haken en ogen, waar je zelf niet aan had gedacht (R9).

Over het geheel genomen kunnen in de zelfredzaamheidspilot de volgende belemmeringen geconstateerd worden:

- *De bureaucratische structuur van de gemeente, vanwege het gebrek aan tijd, ruimte en geld.*
- *Privacyrisico's en weerstand tegen het leveren van gegevens*

5.3.4 Gebruikte strategieën bij de zelfredzaamheidspilot

De belangrijkste externe prikkel om te innoveren werd gevormd door de decentralisatie. Die is in de gemeente Utrecht aangegrepen om echt te transformeren (R8). Omdat je met bezuinigingen te maken hebt, en een grote toename in verantwoordelijkheden voor de gemeente, kun je de decentralisatie zien als een stimulans voor innovatie (R9). De decentralisatie vormde een externe prikkel, die de ruimte bood om met een nieuw idee aan de slag te gaan. *'Want je moet toch naar oplossingen zoeken. Misschien is zoiets zelfs nodig om innovatie en veranderingen te legitimeren'* (R9).

Een belangrijke strategie in de zelfredzaamheidspilot was het maken van ruimte voor de innovatie. De wet- en regelgeving binnen de gemeentelijke organisatie worden vaak als belemmering voor innovatie gezien. Eigenlijk bieden ze juist veel mogelijkheden. *'Er wordt vaak vanuit gegaan dat dingen niet mogen of kunnen, maar als je dingen wat beter uitzoekt, blijkt er vaak juist heel veel te kunnen. Die grenzen moet je opzoeken, want daar ligt de ruimte om te innoveren'* (R9).

Daarnaast wordt ruimte voornamelijk op bestuurlijk niveau gecreëerd, door de steun van de gemeentesecretaris en door het beschikbaar stellen van financiële middelen. Een afdelingshoofd draagt daar ook in hoge mate aan bij. Op dat niveau houdt ruimte maken in dat er tijd en geld beschikbaar gesteld moet worden en dat er vertrouwen uitgestraald moet worden of soms meegedacht moet worden (R7). Binnen de zelfredzaamheidspilot ontstond voor een belangrijk deel de ruimte ook doordat het eerste deel van de pilot door de VNG en KING gefinancierd werd. Op die manier konden de gemeentelijke structuur en financiële belemmeringen wat omzeild worden. *'Daarna gaf het geld uit de collegeonderhandelingen ook wat meer ruimte'* (R7).

De zelfredzaamheidspilot is vormgegeven als een experiment en is bewust lange tijd klein gehouden. In het begin lag de focus voornamelijk op het ontdekken van de mogelijkheden om de structuur van het werken met data duidelijk te krijgen. Zo was er veel tijd om te leren, risico's zoals privacy goed te kunnen onderzoeken en in te dammen (R8). *'Door de pilot klein te houden en te experimenteren hebben we de mogelijkheid eerst onze eigen vragen te beantwoorden. Wat kan en mag je als gemeente doen? Hoe geef je het vorm? In een experiment kun je met die vragen aan de slag'* (R10). Na het vormgeven van de structuur van het erbij te betrekken (R8).

Een experiment-status helpt ook bij de politieke verantwoording. Nu het klein is kan alles goed uitgezocht worden, zodat als het eenmaal duidelijk is een goed verhaal gepresenteerd kan worden dat laat zien wat de potentie van datagedreven sturing in het sociaal domein is (R7). Ter illustratie: Op voorhand was het niet duidelijk hoe er omgegaan moest worden met de privacy risico's. Dat moest eerst in kaart gebracht worden, en is nu goed ontwikkeld door het pseudonimiseren en het invoeren van de privacyfunctionaris (R7).

Tot slot zorgt de vormgeving van een klein experiment ook voor financiële beheerbaarheid van de pilot. Ook risico's worden beheerst: Het experiment loopt parallel aan de klassieke monitoring. Dus als het experiment niks oplevert staat de uitvoering van gemeentelijke taken niet op het spel (R10).

Een belangrijke belemmering als privacy risico's hebben we ingedamd door de privacyfunctionaris en het pseudonimiseertool (R7). *'We zitten veel met de privacyfunctionaris om tafel en vragen hem mee te denken en zijn mening te geven. Omdat het zulke ingewikkelde vraagstukken zijn, die zich vaak in een grijs gebied qua wetgeving bevinden, is het belangrijk om iemand met expertise bij deze vraagstukken te betrekken'* (R9).

Het pseudonimiseertool biedt een enorme uitkomst voor de privacygevoelige informatie waar in het sociaal domein mee gewerkt wordt. *'Vanaf het moment dat de informatie bij ons komt, kunnen wij al niet meer zien over welk individu het gaat Dus de identiteit verlaat de bronhouder nooit'* (R8). De privacyfunctionaris is daarbij van belang om ervoor te zorgen dat ook bij het koppelen van informatie individuen niet te herleiden zijn. Hij houdt het totaal overzicht. *'Wij kunnen onze datasets wel goed afschermen door te pseudonimiseren, maar juist bij de stapeling en koppeling van gegevens van verschillende bronhouders zou het mis kunnen gaan. Daar let de privacyfunctionaris op'* (R9).

Om weerstand op de werkvloer te voorkomen moeten beleids- en uitvoeringsmedewerkers betrokken worden bij de ontwikkeling van de pilot. Zij zijn degenen die straks met de data moeten werken, dus zij moeten iets met de uitkomsten van de pilot kunnen (R10). *'Het zou zonde zijn als je straks een hele mooie tool presenteert waar niemand mee kan of wil werken'* (R8).

De eerste inhoudelijke koppelingen (met Leerlingzaken en Werk en inkomen) zijn recentelijk voor het eerst gemaakt. Er is toen een groep beleidsmedewerkers bij elkaar gebracht. *'Eerst hebben we laten zien waar we mee bezig zijn. Deelnemers overtuigen van de meerwaarde die dynamische data-analyse kan bieden'* (R10). Daarna is gevraagd ze te laten nadenken over de mogelijkheden van informatie koppelen. *'We lieten ze brainstormen over mogelijk interessante verbanden'* (R10). *'Ik denk dat we ze vooral prikkelden met de mogelijkheid eens buiten hun eigen koker te kunnen stappen en bij de burens mee te kunnen kijken'* (R10).

Hoewel de buurtteams inhoudelijk nog niet betrokken zijn, hebben er wel gesprekken plaatsgevonden met een buurtteammanager. Die was al heel positief over het buurtteamsysteem dat de gemeente opgezet heeft (R7). *'Ze staan misschien wel meer open voor deze voorstellen en ontwikkelingen van dit systeem omdat de vorige ze ook zo goed bevallen is'* (R9).

Vanuit de opzet als pilot van VNG en KING, was het delen van kennis over de bevindingen een belangrijke component. Het dashboard wat uit de pilot kwam is in G4-verband uitgerold (R8). In de fase waarin de pilot zich nu bevindt, heeft bevindingen delen niet de hoogste prioriteit. *'Als je veel mensen betreft heeft dat toch een vertragende werking. Het uitgangspunt met samenwerking en kennisdeling is daarom wel dat het de pilot verder moet helpen. Als wij het dan uitontwikkeld hebben kunnen we het delen met de rest '* (R10). Andere gemeenten zijn wel op de hoogte van de pilot: *'Ik heb veel contact met andere directeuren in het sociaal domein. Op het moment dat je iets goeds aan het ontwikkelen bent en het wilt delen zijn anderen daar heel blij mee'* (R7).

Binnen de gemeente Utrecht wordt kennis wel in deze fase al verspreid, onder meer via presentaties en symposia. Respondent (R9) is ook betrokken bij andere data-initiatieven in de gemeente, dus hij

kan datgene wat hij bij het sociaal domein geleerd heeft weer gebruiken om andere pilots mee te helpen (R2). *'En we werken ook samen met mensen van volksgezondheid, die wat meer ervaring hebben met het combineren van gegevens'* (R10).

Voor de ontwikkeling van de pilot wordt ook kennis van buiten gehaald. Het netwerk wordt steeds verder uitgebreid. *'Ik word door de gemeentesecretaris of door het afdelingshoofd her en der geïntroduceerd. Zo zijn we nu bijvoorbeeld met TNO in aanraking gekomen'* (R8). *'En het bedrijf dat het pseudonimiseertool heeft ontwikkeld zijn we ook via via mee in aanraking gekomen'* (R9). Naar mate de gemeente Utrecht als gemeente waar met datagedreven sturing geëxperimenteerd wordt, en de zelfredzaamheidpilot zelf meer naamsbekendheid krijgt, wordt het aantrekkelijker voor andere partijen om aan te haken (R7).

Samenvattend kunnen in de zelfredzaamheidpilot de volgende strategieën geconstateerd worden:

- *Een externe prikkel, in de vorm van de decentralisatie, is aangegrepen om te gaan innoveren.*
- *Er is ruimte voor innovatie gecreëerd in de vorm van een experiment, waardoor de pilot ook financieel beheersbaar werd.*
- *Risico's werden ingedamd door middel van concrete maatregelen.*
- *Beleids- en uitvoeringsmedewerkers worden betrokken.*
- *Bevindingen worden gedeeld en benodigde kennis wordt van buitenaf gehaald.*

5.4 Woninginbraak

De pilot van organisatieonderdeel veiligheid over woninginbraak bestaat uit verschillende onderdelen. De eerste stap was het in kaart brengen van de beschikbare data. In plaats van werken met grote Excel-sheets werd informatie inzichtelijk gemaakt door het in een computerprogramma op een kaart te plotten. Het werken met dit programma en visuele data wordt in de gemeente de *Hotspotaanpak* genoemd. Een tweede stap is het ontwikkelen van een meer preventieve aanpak. De *Woninginbraak voorspeller* in die zin een verdieping op de hotspotsaanpak (R12).

Bij de hotspotsaanpak worden delicten in kaart gebracht op basis van politiedata. In de tien wijken waarin Utrecht is opgedeeld, wordt inmiddels gewerkt met de hotspots. Op basis van de hotspots wordt het tweewekelijkse handhavingsoverleg aangestuurd. Voorheen was met bij dit overleg afhankelijk van dagmonitors van de politie. Deze dagmonitors zijn relatief grote Excelbestanden, waarin cijfers over delicten en meldingen in de wijk opgenomen zijn.

Bij de afdeling veiligheid worden de dagmonitors nu in een computerprogramma gezet, *Tableau*, dat de informatie uit de Excelbestanden visualiseert. Met een dashboard, grafiek of kaart kun je alle wijken van Utrecht zien, inzoomen op een wijk of filteren per delict. *Tableau* is nu leidend op de handhavingsoverleggen. Het laat zien waar de hotspots zitten en geeft inzicht in waar extra inzet nodig is (R13, R14).

Daarnaast bestaat er in de gemeente Utrecht een flexteam, dat extra wordt ingezet in wijken waar een toename van delicten gesignaleerd wordt. Het flexteam is gericht op woninginbraak, autokraken, fietsdiefstallen en vernielingen (R14). Voorheen konden wijkveiligheidsmanagers een aanvraag voor inzet van dit team in hun wijk doen. Sinds kort wordt dit flexteam centraal aangestuurd, door de afdeling veiligheid, op basis van de hotspots (R14).

Het laatste, verdiepende deel van de pilot bevindt zich nog in een pril stadium (R2). Deze pilot richt zich specifiek op woninginbraak. In plaats van reageren op hotspots, wordt in deze pilot geprobeerd meer in te zetten op preventie. Aan de hand van de hotspots, in combinatie met informatie over bijvoorbeeld kliko's en straatverlichting, wordt geprobeerd preventief op woninginbraak in te zetten. (R12, R9). Waar de hotspotsaanpak vooral om reageren gaat, wordt de aandacht in dit onderdeel gelegd op het voorkomen van de delicten (R11).

5.4.1 *Ontstaan van de woninginbraakpilot*

De eerste kwartiermaker datagedreven sturing kwam op een jaarlijkse bijeenkomst op de afdeling veiligheid vertellen over de mogelijkheden van het werken met *Big Data*. Op die bijeenkomst zijn verschillende mensen enthousiast geworden en werd er vanuit de directie besloten erin te investeren (R12). Dit werd onder andere gedaan door een projectleider voor de ontwikkeling van datagedreven sturing voor de afdeling veiligheid aan te trekken (R11).

Ongeveer gelijktijdig werkte een trainee van de afdeling veiligheid mee in één van de tien wijken. Daar kreeg hij onder meer de opdracht de grote Excelbestanden van de politie te analyseren. Terwijl hij dit deed voor één wijk, moest in de negen andere wijken hetzelfde werk gedaan worden. *'Ik dacht: Dit moet toch makkelijker, efficiënter en beter kunnen? Hier moet wel één of ander programmaatje voor bestaan'* (R13).

Via via kwam hij terecht in Amsterdam, waar een aantal medewerkers ook bezig was met datagedreven sturing. Daar kwam hij met *Tableau* in aanraking. Het programma was te downloaden en kon twee weken lang licentievrij gebruikt worden. *'Ik ben er in de trein een beetje mee begonnen. Uitvogelen wat ik ermee kon, wat Excelbestanden in het programma gezet. Ik heb me er in mijn eigen tijd even voor ingezet dus'* (R13). Er kwamen al snel mooie resultaten naar voren. *'Met die eerste resultaten ben ik naar het management team gegaan en die zagen ook wel de mogelijkheden. Zij hebben Tableau toen gekoppeld aan de hotspotsaanpak die ze wilden ontwikkelen'* (R13).

De woninginbraakvoorspeller bouwt hier een beetje op voort. *'In Amsterdam loopt via de politie een soortgelijke pilot, waarbij er wordt gekeken naar gebieden waar een verhoogd risico op woninginbraak is. Zoiets heb ik voor hier ook in gedachten'* (R12).

5.4.2 *Mate van institutionele innovatie*

Vanwege het prille stadium waarin het laatste onderdeel van de woninginbraakpilot zich bevindt (het werken aan een woninginbraakvoorspeller), staat hier de inzet van *Tableau* en het flexteam centraal.

Het eerste kenmerk van institutionele innovatie is de mate van vernieuwing. Het werken met *Tableau* en de hotspots kan getypeerd worden als een verbetering. Waar voorheen handmatig stippen op een kaart gezet werden om de politiedata inzichtelijk te maken, gebeurt dat nu digitaal (R13). Dat gaat veel sneller en de mensen in de wijk zijn er dan ook erg positief over. *'Het is een ontzettende verbetering!'* (R14).

Op dit moment wordt er gewerkt aan het door ontwikkelen van *Tableau*. Een van de doelstellingen is het programma automatisch te laten updaten. Op die manier hoeven de dagmonitors niet meer handmatig in het programma gezet te worden. Hoewel dit nog niet in werking is, kan het automatiseren van processen wel meer gezien worden als een vernieuwende aanpak (R12).

Het tweede kenmerk is de nieuwe combinatie van bestuurlijke waarden. Deze werkwijze is een combinatie van efficiënter en meer op basis van data het werk aansturen en de intuïtie van professionals gebruiken. De intuïtie van professionals geeft invulling aan de informatie (R14). Het datagedreven werken draagt op die manier bij aan bewuster met je werk omgaan. *‘Doe ik dit omdat het bijdraagt aan specifieke doelstellingen, of omdat we het gewend zijn het op deze manier te doen?’* (R11). Data maakt het mogelijk kritisch te kijken naar de werkprocessen die je normaal vindt (R11).

Op dit moment ligt bij de uitvoering de nadruk nog wel erg op het verhogen van efficiëntie, maar op termijn biedt datagedreven sturing de mogelijkheid om meer bij de burger neer te leggen. Dan kan maatschappelijke waarde gecreëerd worden door participatie en transparantie te bevorderen (R11).

De gelaagdheid van de pilot die hierboven al beschreven werd, laat zien dat het een incrementeel, stapsgewijs en groeiend project is (het vierde kenmerk van institutionele innovatie). Van data verzamelen en visualiseren naar automatiseren, van reageren naar voorspellen (R12).

Van het vierde aspect van institutionele innovatie, de totstandkoming van nieuwe samenwerkingsverbanden, is hier niet zoveel sprake. De hotspotaanpak richt zich vooral op de klassieke samenwerkingsverbanden: De afdeling veiligheid, toezicht en handhaving en de politie (R13). Bij de woninginbraakvoorspeller wordt geprobeerd vanuit een andere invalshoek naar delicten te kijken en daardoor is er in dat onderdeel meer sprake van nieuwe samenwerkingsverbanden. Hier wordt bijvoorbeeld ook het gesprek aangegaan met woningcorporaties (R12).

Wat betreft de nieuwe denk- en werkwijze, is in de hotspotaanpak een belangrijk nieuw element dat een team toezichthouders in de wijk (het flexteam) centraal, op basis van data, wordt aangestuurd (R13). Met de woninginbraakvoorspeller verschuift de handhaving van reactief naar preventief. Als dat gerealiseerd wordt is dat wel een belangrijke shift in visie op het werk (R9). Overkoepelend zou je kunnen stellen dat het bewust meedenken over hoe er omgegaan moet worden met alle informatie die beschikbaar is, ook al een nieuwe denkwijze vormt (R11).

Tabel 10: Mate van institutionele innovatie woninginbraakpilot

	Woninginbraakpilot
Vernieuwing (itt verbetering)	Potentieel
Nieuwe combinatie van waarden	Potentieel
Incrementele innovatie	Ja
Nieuwe samenwerkingsverbanden	Nee
Nieuwe denk- en werkwijze	Potentieel

5.4.3 Belemmeringen binnen de woninginbraakpilot

Gebrek aan tijd is een belangrijke belemmering voor innovatie in gemeenten (R14). De hotspotaanpak sloeg bij de medewerkers in de wijken vrijwel meteen aan. Een verklaring hiervoor is dat er in de wijken in Utrecht voor de introductie van dit programma ook al werkten met een kaart waar ze handmatig stippen op zetten, op basis van de dagmonitors van de politie. Het idee dat dat in de digitale tijd makkelijker moest kunnen bestond wel, maar door gebrek aan tijd (te druk met de

reguliere taken) en kennis kwam dat er nooit van. *‘Je hebt zoveel andere dingen te doen, echt capaciteit voor die ontwikkeling vrijmaken deden we niet’* (R14).

Binnen de bureaucratische, gemeentelijke structuur moet is er sprake van veel verschillende afdelingen. Je moet met alle afdelingen samenwerken en informatie delen. *‘Dat is ook de reden dat ik in mijn eigen tijd met Tableau en die Excelsheets in de trein aan de slag gegaan ben. Op mijn eigen laptop. Dat is ook wel de reden dat ik dat gedaan heb: Toestemming krijgen en ICT moet via omwegen, dat duurt allemaal heel lang’* (R13).

‘Er wordt nu ook onderzocht wat de mogelijkheden zijn om een geanonimiseerd datawarehouse te maken. Maar dan krijg je weer meer met gemeentelijke, overkoepelende structuren te maken en dan wordt het lastiger’ (R13). Niet alle afdelingen hebben toegang tot dezelfde informatie, qua privacy regelgeving, en de data zit ook in allerlei verschillende systemen (R12).

Ook bij de woninginbraakvoorspeller is te zien dat het samenwerken tussen veel verschillende gemeentelijke onderdelen lastig is. Daar wordt onder meer samengewerkt met Burgerzaken, Stadswerken en Vergunningen, toezicht en handhaving. *‘Iedereen heeft zijn eigen doelstellingen. Wat levert zo’n samenwerking nou voor iedereen op?’* (R13).

Het ICT beleid van de gemeente vormde een belangrijke belemmering voor de hotspotaanpak. Het gemeentelijke beleid was dat het aantal apps en toepassingen teruggebracht moest worden om er meer structuur in aan te brengen. *‘En dan komen wij juist met een nieuwe app aan waar we toestemming voor willen hebben. Dat had een vertragende werking. Terwijl we juist snel de data van mijn laptop af wilden hebben en op het gemeentelijke systeem wilden zetten’* (R13).

Het probleem wat betreft privacy was vooral dat het voor veel datasets op voorhand niet duidelijk is wie de informatie wel en niet mag zien. Dat moet per informatiebron uitgezocht worden en gecontroleerd worden door de privacyfunctionaris. De wet- en regelgeving loopt nog een beetje achter. Die zijn nog niet helemaal up to date met de nieuwe manieren van data-uitwisseling. Er is daarom momenteel een nieuwe kaderwet in de maak (R12). *‘Je hebt ontzettend veel informatie, verspreid door de hele organisatie. Het is uitzoeken wat je mag en wilt koppelen. Als gemeente heb je een belangrijke verantwoordelijkheid om daar goed op te letten’* (R11).

Over het geheel genomen kunnen in de woninginbraakpilot de volgende belemmeringen geconstateerd worden:

- *Een gebrek aan tijd voor innovatie*
- *De bureaucratische structuur als belemmeringen tussen afdelingen*
- *ICT beleid*
- *Onduidelijkheden rond de privacygevoeligheid van gegevens*

5.4.4 Gebruikte strategieën binnen de woninginbraakpilot

Het idee voor *Tableau* ontstond door een onhandige werkwijze waar eigenlijk elk wijkbureau tegen aanliep. Het innovatieve idee sloot dus aan bij een actueel en praktisch probleem. Ook tijdens de ontwikkeling en evaluatie van de hotspot-aanpak is er veel contact geweest met de wijken, voor feedback op het systeem (R13).

‘Het is ook een beetje zoeken naar kansen en die matchen met de doelstellingen die je als afdeling hebt’ (R11). Na de introductie met datagedreven sturing werd door de directie van veiligheid besloten daarin te gaan investeren. ‘We hadden op verschillende vlakken met data aan de slag gekund, maar we hebben bewust gekozen voor iets wat toch al hoog op onze agenda stond: Woninginbraak’ (R11).

Het zijn contacten en kennis van andere organisaties die geleid hebben tot de uitwerking van de ideeën in de woninginbraakpilot. Via de gemeente Amsterdam werd *Tableau* ontdekt, wat hielp de hotspotaanpak te ontwikkelen. Via de politie Amsterdam kwam input voor de woninginbraakvoorspeller, hoewel het vinden van een ingang daar lastiger is, omdat het toch een andere organisatie is (R9). *‘We zijn wel bezig degene die het woninginbraak voorspelsysteem in Amsterdam heeft opgezet uit te nodigen om te vertellen over hoe het daar is opgezet’ (R12).*

De status van ‘pilot’ maakte het makkelijker om kennis van buitenaf binnen te halen. Bij een ontwikkeling als deze moet je buiten de bestaande paden treden en dingen uitproberen. Bij het werken met datagedreven sturing zijn er een paar dingen die we zelf niet kunnen, door gebrek aan kennis of de gemeentelijke ICT. Deskundigheid van buitenaf halen op die gebieden kan dan dus een goede uitkomst zijn (R11).

De hotspotaanpak is ontstaan uit een experiment, waarin een medewerker in zijn eigen tijd de mogelijkheden van *Tableau* heeft onderzocht (R13). *‘Dingen komen toch makkelijker in beweging als je het klein houdt. Dan kom je er het snelst achter of iets wel of niet werkt’ (R12).* Bovendien maakt een experimenteerstatus het makkelijker een pilot te verantwoorden. Iets kleins wat zich een beetje in de marges van de afdeling bevindt hoeft je niet op raadsniveau uit te leggen (R11).

Het was nodig om eerst even in eigen tijd in *Tableau* te experimenteren, zodat de leden van het managementteam daarna met aantoonbare resultaten en mogelijkheden overtuigd konden worden. *‘Als ik zeg: “Ik heb een leuk idee, ik wil delicten gaan plotten op een kaart en daarmee een interactief dashboard maken”, dan leeft het niet’ (R13).*

Ook gemeente breed zorgen alle succesjes voor een sneeuwbaaleffect. Door het laten zien en presenteren van de successen raken mensen steeds meer overtuigd en zien ze de potentie voor hun eigen afdeling (R12).

Het management van veiligheid heeft een belangrijke rol gespeeld in het aansturen en mogelijk maken van het ontwikkelen van de pilots. Door de presentatie van de eerste kwartiermaker en de eerste *Tableau* resultaten was het management snel overtuigd. Daardoor werd het makkelijker de hobbels te overwinnen die de gemeentelijke structuur en ICT presenteerden (R13). *‘Je kunt wel zeggen dat het hele management van veiligheid, naar aanleiding van de presentatie van de kwartiermaker, heel erg de mogelijkheden heeft gezien en erop heeft aangestuurd’ (R12).*

Samenvattend kunnen in de woninginbraakpilot de volgende strategieën geconstateerd worden:

- *Het aansluiten bij een praktisch en actueel probleem*
- *Het benutten van contacten en de kennis van andere organisaties*
- *Experimenteren*
- *Anderen overtuigen met aantoonbare resultaten*
- *Aansturing door het management*

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk werden de bevindingen over de casus gepresenteerd aan de hand van drie empirische deelvragen. In deze conclusie wordt aan de hand van drie overzichten schematisch antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- In hoeverre is de casus te duiden als een proces van institutionele innovatie? (Paragraaf 5.5.1)
- Van welke institutionele belemmeringen is er sprake in de pilots? (Paragraaf 5.5.2)
- Welke strategieën hebben de actoren ingezet om met deze belemmeringen om te gaan? (Paragraaf 5.5.3)

5.5.1 Mate van institutionele innovatie

Om te toetsen of er in de gemeente Utrecht sprake is van institutionele innovatie, zijn de verschillende onderdelen van de casus getoetst aan de vijf criteria waaraan institutionele innovatieprocessen moeten voldoen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de bevindingen.

Tabel 11: Totaaloverzicht mate van institutionele innovatie

	Bestuurlijk niveau	Weesfietsen	Zelfredzaamheid	Woninginbraak
Vernieuwing (itt verbetering)	Ja	Nee	Ja	Potentieel
Nieuwe combinatie van waarden	Ja	Potentieel	Ja	Potentieel
Incrementele innovatie	Ja	Ja	Potentieel	Ja
Nieuwe samenwerkingsverbanden	Ja	Nee	Ja	Nee
Nieuwe denk- en werkwijze	Ja	Potentieel	Ja	Potentieel

Omdat het werken met datagedreven sturing een innovatieproces in ontwikkeling is, is de mate van institutionele innovatie moeilijk met zekerheid vast te stellen. Op basis van de bevindingen kunnen echter enkele conclusies getrokken worden.

Op bestuurlijk niveau kan gesproken worden van een institutioneel innovatief idee. Het werken met datagedreven sturing en het inzetten van het netwerk is een idee dat voortkomt uit de gedachte dat het gehele netwerk in de stad beter kan functioneren op basis van de juiste informatie. Een paradigmaverandering van *new public management* naar *public value management* ligt hieraan ten grondslag. De stapsgewijze uitbreiding van efficiëntie binnen de gemeente naar verhogen van effectiviteit binnen de gemeente, naar het verhogen van de effectiviteit van het netwerk kan getypeerd worden als een incrementele verandering. Een andere verhouding met de samenwerkingspartners uit dit netwerk is hier een logisch gevolg van.

Hoewel de gedachte achter het innovatieproces op bestuurlijk niveau een institutioneel innovatieproces suggereert, zijn de effecten daarvan (nog) niet volledig zichtbaar in de pilots. In de weesfietsenpilot kan op dit moment meer gesproken worden van een innovatie die het werkproces

verbetert. In de woninginbraakpilot is daar vooralsnog ook sprake van, hoewel de respondenten hier het meest aangeven dat ze bezig zijn met ‘de beweging van de toekomst’ (zie AvdP).

Vanwege de filosofie die gemeentebreed achter de innovatie zit, tonen de pilots echter wel de potentie zich te ontwikkelen. Er is dan ook in de gehele casus sprake van een incrementeel innovatieproces, dat geleidelijk uitgebreid wordt en door de organisatie wordt verspreid.

In de weesfietsenpilot is op dit moment meer sprake van een procesverbetering. Uitbreiding van de nieuwe werkwijze waarin data een grotere rol speelt kan echter het werk op de afdeling in de toekomst ingrijpend veranderen. De innovatie ligt dus nu meer op procesniveau, maar heeft bij uitbreiding wel de potentie om een echte verandering in werk- en denkwijze te veroorzaken. Dat de innovatie bij alle pilots de potentie heeft om voor een verandering in bestaande denk- en werkwijze te zorgen is een belangrijke aanwijzing voor de institutionele impact die het innovatietraject heeft.

De zelfredzaamheidpilot voldoet van de drie pilots op dit moment het meest aan de voorwaarden voor institutionele innovatie, maar een aannemelijke verklaring hiervoor is dat de decentralisatie een verandering in de institutionele context waarin de pilot zich bevindt hier de oorzaak van is.

Concluderend lijkt het er dus op dat er op bestuurlijk en overkoepelend niveau sprake is van een institutioneel innovatief idee. Op dit niveau is de meeste aandacht voor de institutionele impact die het werken met datagedreven sturing teweeg zou kunnen gaan brengen. In de pilots zijn hier elementen hiervan terug te zien, maar de vergaande beoogde institutionele impact en paradigmaverandering worden nog niet zo expliciet ervaren door de respondenten. Of het traject als geheel geclassificeerd kan worden als een institutioneel innovatieproces, kan pas met over enkele jaren met zekerheid gezegd worden.

5.5.2 Belemmeringen in de casus

De tweede empirische deelvraag was: *Van welke institutionele belemmeringen is er sprake in de casus?* Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende belemmeringen die de respondenten zowel op bestuurlijk niveau als in de pilots ervaren hebben.

Tabel 12: Totaaloverzicht belemmeringen

	Bestuurlijk niveau	Weesfietsen	Zelfredzaamheid	Woninginbraak
Bureaucratie	X	X	X	X
Verantwoording	X	X		
Privacy	X		X	X
Ethiek	X		X	
Financiën		X	X	
ICT		X		X
Tijd		X	X	X
Weerstand			X	

Het bureaucratische karakter van de gemeente wordt in alle vier de onderdelen van de casus ervaren als een belemmering. Belemmeringen als privacy, verantwoording, financiën en tijd vormen overige

veelgenoemde belemmeringen. In de analyse (hoofdstuk 6) wordt gekeken naar in hoeverre de belemmeringen overeenkomen met de literatuur.

5.5.3 Gebruikte strategieën in de casus

De derde empirische deelvraag was: *Welke strategieën hebben de actoren in de casus ingezet om om te gaan met de institutionele belemmeringen?* Onderstaande tabel geeft een overzicht van de strategieën die de respondenten zelf geformuleerd hebben. In de analyse zullen deze strategieën gecategoriseerd worden en vergeleken worden met de strategieën die uit het theoretisch kader voortkwamen.

Tabel 13: Totaaloverzicht gehanteerde strategieën

	Bestuurlijk niveau	Weesfietsen	Zelfredzaamheid	Woninginbraak
Ruimte creëren	X		X	
Experimenteren	X		X	X
Verhalen vertellen	X			
Kennis delen	X		X	X
Privacy functionaris	X			X
Praktijk of externe prikkel gebruiken		X	X	X
Aanjagen		X		
Steun directie gebruiken		X		X
Weerstand overwinnen		X	X	
Risico's indammen			X	
Kennis van buiten halen	X		X	X
Delen van resultaten	X			X

6. Analyse

Het theoretisch kader van dit onderzoek werd afgesloten met een overzicht van de te verwachten belemmeringen die actoren in een institutioneel innovatieproces tegen zouden kunnen komen, gecombineerd met mogelijke strategieën die actoren in zouden kunnen zetten om met die belemmeringen om te gaan. In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen rond de casus *Datagedreven sturing* in de gemeente Utrecht gepresenteerd. Voor zowel bestuurlijk niveau als voor de drie gekozen pilots zijn de belemmeringen die actoren ervaren en de strategieën om daarmee om te gaan in kaart gebracht.

In dit hoofdstuk zullen de bevindingen uit hoofdstuk 5 naast de verwachtingen uit het theoretisch kader gelegd worden. De vierde empirische deelvraag zal centraal staan: *Wat leert een vergelijking van de pilots met de verwachtingen uit de literatuur ons over het innovatieve klimaat in de gemeente Utrecht?* Aan de hand van deze vergelijking wordt inzicht verworven in hoe de gemeente Utrecht erin slaagt institutionele belemmeringen te overwinnen.

In deze analyse wordt per verwachte belemmering uit de literatuur gekeken naar:

- Is er in de casus sprake van deze belemmering?
- Worden de verwachte strategieën gebruikt?
- Welke aanvullende strategieën worden gebruikt?

6.1 Institutionele context

De institutionele context werkt als belemmering voor het ontstaan van innovatieve ideeën, omdat het voor een actor moeilijk is om afstand te nemen van de opvattingen, regels en normen die het werkveld structureren. Deze afstand is echter nodig om kritisch te kunnen reflecteren op de werkomgeving om kansen voor verbetering te signaleren en te benutten.

Tabel 14: Verwachte strategieën institutionele context

Belemmering	Verwachte strategieën van actoren
Institutionele context	Ideeën uit andere institutionele velden halen

6.1.1 De institutionele context als belemmering in Utrecht

De respondenten ervaren de institutionele context niet bewust als een belemmering voor innovatie. Dit is logisch, omdat het juist moeilijk is om je bewust te worden van de invloed van de institutionele context, er afstand van te nemen en kritisch naar de eigen manier van werken te kijken.

Dat het moeilijk is om afstand te nemen van de eigen structuren en gewoontes is in de casus duidelijk terug te zien. Voor verschillende actoren op bestuurlijk/overkoepelend niveau geldt dat zij wel eens van *Big Data* hadden gehoord. Ze hadden er bijvoorbeeld over gelezen in de krant (R11), maar de link naar de mogelijkheden die het voor het werk in een gemeentelijke organisatie zou kunnen hebben werd niet gemaakt. *'Ik was er hiervoor nooit mee bezig en ik denk niet dat iemand het op z'n netvlies had, terwijl het toch wel een ontwikkeling is die al langer liep'* (R3).

De gemeentesecretaris lijkt er wel in geslaagd te zijn een bepaalde mate van afstand tot de eigen manier van werken in de organisatie te scheppen, door zichzelf de vraag te stellen of er niet veel effectiever in gewerkt kan worden in een gemeentelijke organisatie als je de informatie die je over de

gemeente hebt slimmer weet te benutten (R1). Vanuit het perspectief van het bedrijfsleven en de dagelijkse leefwereld, waarin het slimmer adverteren aan de hand van data in opkomst was, werd hij geprikkeld anders te kijken naar de werkwijze in de eigen organisatie (R1).

6.1.2 Worden de verwachte strategieën gebruikt?

Zoals bovenstaande alinea al suggereert, zijn er in de casus ideeën uit andere institutionele velden gehaald. Bij de introductie van het innovatieve idee heeft dit voornamelijk op bestuurlijk en overkoepelend niveau plaatsgevonden. In de eerste plaats door een ontwikkeling uit het bedrijfsleven te gebruiken om kritisch naar de eigen werkwijze te kijken, gevolgd door het binnenhalen van een *Big Data* expert die de mogelijkheden voor het werken met de innovatie in de gemeentelijke context kon plaatsen (R1).

Niet alleen bij het ontstaan van het innovatieve idee, maar ook bij de ontwikkeling ervan en de totstandkoming van de toepassingen van het idee in de pilots kan de institutionele context een belemmering vormen. Ook bij het ontstaan van toepassingen van het innovatieve idee in de pilots wordt veel gebruik gemaakt van kennis en inspiratie uit andere institutionele velden. Het meest opvallende voorbeeld hiervan is dat er zowel in de zelfredzaamheidspilot als bij de woninginbraak gebruik gemaakt wordt van ICT-bedrijven en partners die kunnen helpen tools en nieuwe werkwijzen te ontwikkelen vanuit een ander werkveld dan dat van het gemeentepersoneel.

6.1.3 Welke aanvullende strategieën worden gebruikt?

Het innovatieve idee om met datagedreven sturing te gaan werken, komt voornamelijk voort uit de mogelijkheden die gezien werden vanuit contact of ervaringen met andere institutionele velden. De pilots waarin met het innovatieve idee gewerkt wordt, ontstaan echter op een andere manier.

Bij het ontstaan van de pilots is soms een extern institutioneel veld betrokken. Soms wordt de kwartiermaker benaderd door ICT-bedrijven die een mogelijkheid tot samenwerking zien. De kwartiermaker koppelt deze bedrijven vervolgens aan organisatieonderdelen of pilots (R2). Zo kwamen de respondenten in de zelfredzaamheidspilot via de kwartiermaker in contact met bedrijven die konden helpen met het pseudonimiseren van gegevens (R9).

In de drie pilots die in dit onderzoek centraal stonden kwamen de innovatieve ideeën niet allemaal tot stand met behulp van externe partijen en andere institutionele velden. Zowel de weesfietsenpilot als bij de woninginbraakpilot kwamen de ideeën voor de pilots tot stand naar aanleiding van een koppeling die op bestuurlijk/overkoepelend niveau gemaakt werd. Bij de weesfietsenpilot werd de afdeling THOR gekoppeld aan iemand van de afdeling informatie voorziening en werd intern in de gemeente kennis gekoppeld. Binnen het overkoepelende institutionele veld dat de gemeente is, zijn dit wel twee hele verschillende afdelingen met andere werk- en denkwijzen. Bij de afdeling veiligheid waar de woninginbraakpilot zich bevindt, werd enthousiasme voor het werken met datagedreven sturing aangewakkerd door een presentatie door de eerste kwartiermaker datagedreven sturing op een afdelingsbijeenkomst (R12). Vervolgens er werd hier voor gekozen een actueel politiek thema te koppelen aan het werken met datagedreven sturing (R11).

De zelfredzaamheidspilot is op een andere manier tot stand gekomen. Er was sprake van een grote politieke uitdaging waar de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling mee geconfronteerd werd (de decentralisatie van overheidstaken) en de mogelijkheden die het werken met data bood leek een

hierbij passende werkwijze te bieden. Waar de weesfietsen- en woninginbraakpilots ontstaan zijn naar aanleiding van het gemeentebrede innovatietraject, is de zelfredzaamheidpilot hier meer parallel aan ontstaan. De zelfredzaamheidpilot is later opgegaan in de gemeentebrede ontwikkeling (R8).

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de gehanteerde strategieën bij de belemmering 'institutionele context'. Uit de literatuur bleek dat de institutionele context en de gangbare manieren van werken binnen de organisatie een belemmering kunnen vormen voor het ontstaan van innovatieve, afwijkende ideeën. Uit de bevindingen blijkt dat dit in de casus op twee niveaus werkt: Bij de introductie van het innovatieve idee, het concept *datagedreven sturing*, maar ook bij het ontstaan en bedenken van de toepassingen van het innovatieve idee in de pilots. In onderstaand schema is daarom een onderscheid gemaakt tussen het ontstaan van de innovatie en het ontstaan van toepassingen van de innovatie.

Tabel 15: Overzicht gehanteerde strategieën bij de belemmering institutionele context

Belemmering	Toegepaste strategie door actoren	Geconstateerd in casus
Institutionele context		
• Ontstaan innovatie	Ideeën uit andere institutionele velden halen	Bestuurlijk niveau
	Maatschappelijke uitdagingen aangrijpen	Zelfredzaamheidpilot
• Ontstaan toepassing in pilots	Ideeën en kennis uit andere institutionele velden halen en koppelen aan organisatieonderdelen	Weesfietsen, Woninginbraakpilot, Zelfredzaamheidpilot

6.2 Bureaucratie

Volgens de literatuur kan de bureaucratische structuur van een gemeentelijke organisatie een belemmering voor innovatie vormen. De gestandaardiseerde en geformaliseerde structuur zorgt ervoor dat gelijkheid en eerlijkheid bevorderd worden. Dit bemoeilijkt echter het afwijken van gebaande paden.

Tabel 16: Verwachte strategieën bureaucratie

Belemmering	Verwachte strategieën van actoren
Bureaucratie	Innovatie koppelen aan een machthebbende actor
	Samenwerking met andere (semi-)publieke organisaties
	Gebruiken van informele netwerken
	Steun verwerven uitvoerende medewerkers

6.2.1 Bureaucratische belemmeringen in de gemeente Utrecht

Belemmeringen die passen bij de bureaucratische structuur van een gemeentelijke organisatie worden zowel in de drie verschillende pilots als op bestuurlijk niveau erkend en ervaren. De vorige kwartiermaker *datagedreven sturing* geeft aan dat de geformaliseerde en gestandaardiseerde

structuur niet past bij innovatieve mensen, omdat zij niet genoeg ruimte krijgen in een dergelijke organisatiestructuur (R3).

Een meer praktisch voorbeeld dat onder meer door de respondenten uit de Woninginbraakpilot aangehaald werd, is dat het werken met andere gemeentelijke afdelingen vertragend werkt. Beleid op gebied van de aanschaf van ICT komt niet altijd overeen met de behoeftes op de afdeling (R12) en samenwerking wordt bemoeilijkt door dat elke afdeling eigen doelen en richtlijnen heeft (R13). Wanneer een pilot afdelingen overstijgt wordt het daardoor ingewikkelder en trager (R2).

Binnen de weesfietsenpilot werkt de bureaucratische structuur vooral vertragend als het gaat om aanvragen doen. Ook komt de geformaliseerde en gestandaardiseerde structuur terug als respondenten het hebben over verkokering binnen de gemeente (R6).

6.2.2 Worden de verwachte strategieën gebruikt?

De eerste verwachte strategie is het koppelen van het innovatieve idee aan een machthebbende actor. Omdat de initiator van de innovatie in dit geval de gemeentesecretaris was, is deze strategie in de casus geen bewuste strategie geweest. Dat neemt niet weg dat veel respondenten benadrukken hoe belangrijk het is dat het bestuur achter de pilots stond. Zowel de functie van de gemeentesecretaris, de kwartiermakers als de directies van de afdelingen worden benoemd, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het creëren van ruimte en mogelijkheden voor de innovatie. Als er op bestuurlijk niveau niemand achter de innovatie staat, worden er geen veranderingen teweeg gebracht (zie R3). Ook het koppelen van afdelingshoofden aan de innovatie past bij deze strategie. De respondenten die de functie van afdelingshoofd bezetten waren in de drie onderzochte pilots heel enthousiast over de mogelijkheden die het werken met datagedreven sturing bood, waardoor zij ervoor kozen tijd en ruimte te creëren om er verder mee te gaan werken (R5, R7, R11).

De tweede verwachte strategie is het samenwerken met andere (semi)publieke organisaties om de bureaucratie te omzeilen. In het datagedreven sturingstraject vindt veel samenwerking met andere organisaties plaats. Voor een deel vindt dit plaats om bureaucratische structuren te omzeilen. Het meest expliciete voorbeeld hiervan komt uit de zelfredzaamheidpilot. Doordat de pilot werd opgestart als een experiment dat door VNG en KING gefinancierd werd, hoefden de bureaucratische hordes binnen de gemeente niet genomen te worden. *'Ik hoefde verder helemaal niet in de gemeente te zijn'* (R7).

In de onderzochte pilots wordt samenwerking met externen verder voornamelijk gebruikt als input voor data. Veel samenwerkingspartners zijn tegelijkertijd de 'bronhouders'. De politie bij de woninginbraakpilot en binnen de zelfredzaamheidpilot zijn dat nu de afdelingen Leerlingzaken en Werk en inkomen, maar in de toekomst mogelijk ook de buurtteams. Bureaucratische belemmeringen zijn bij externe samenwerkingspartners wel minder: *'Het lijkt soms wel alsof samenwerken buiten de gemeente met organisaties met eenzelfde soort doelstellingen makkelijker gaat dan intern'* (R2). Waar er intern met andere afdelingen gewerkt wordt, wordt vooral *'de mogelijkheid om eens bij de bureaus naar binnen te kunnen kijken'* gebruikt als lokkertje om toenemende samenwerking te realiseren (R10).

Tot slot wordt samenwerking vooral gebruikt om kennis die intern in de gemeente niet aanwezig is aan te vullen. Dit gaat specifiek vaak over technische kennis over tools en dataverwerking (R12, zie verderop).

De derde verwachte strategie om de bureaucratie te omzeilen is het gebruik maken van informele netwerken. Informele netwerken spelen een rol omdat er binnen het datagedreven sturingstraject bewust een netwerk van betrokkenen gecreëerd wordt. Binnen dit netwerk kan op een toegankelijke manier kennis uitgewisseld worden (R2).

Tegelijkertijd kan in de pilots opgemerkt worden dat er aan de andere kant juist veel gebruik wordt gemaakt van formele structuren. Zo gaf de initiator van de weesfietsenpilot aan dat als hij ergens tegen aan liep hij tegen mensen zei dat hij met een projectje voor de gemeentesecretaris bezig was (R4). Ook op overkoepelend niveau worden hiërarchische lijnen benut om ruimte te creëren voor het ontwikkelen van de pilots (R2).

De laatste verwachte strategie om de bureaucratische belemmering op te heffen is het verwerven van steun onder uitvoerende medewerkers. De steun van de mensen die uiteindelijk met de innovaties aan het werk moeten wordt vooral gezocht om te zorgen dat er een verbinding met de praktijk blijft. Zowel in het Sociaal domein als bij Veiligheid wordt benadrukt dat de innovatie alleen beklijft als de medewerkers betrokken worden en het gevoel hebben dat ze zelf iets hebben aan de innovatie (R10, R12). Medewerkers worden dus niet zozeer betrokken om bureaucratische belemmeringen te omzeilen, maar wel om de binding met de werkvloer bij de implementatie van de innovatie te verzekeren.

6.2.3 Welke aanvullende strategieën worden gebruikt?

Het creëren van ruimte voor innovatie wordt als een hele belangrijke strategie gezien om de belemmerende effecten van de bureaucratische structuur te omzeilen. Ruimte wordt gecreëerd door als organisatie uit te stralen dat innovatie een belangrijke taak is en medewerkers het gevoel te geven dat innoveren mag en dat een mislukte innovatie niet erg is. Geld en tijd vrijmaken zijn hierbij belangrijke onderdelen.

Een variant op het *creëren van ruimte* is het *opzoeken van ruimte*. Volgens een van de respondenten uit de zelfredzaamheidpilot is er vaak veel meer mogelijk dan van tevoren gedacht wordt. De gemeentelijke structuur, inclusief de wet- en regelgeving biedt best veel mogelijkheden, maar je moet wel actief op zoek naar die mogelijkheden (R9).

Daarnaast is experimenteren een belangrijke strategie in de gemeente Utrecht. Door het label 'experiment' of 'pilot' op de verschillende onderdelen van het datagedreven sturingstraject te plakken, worden veel bureaucratische belemmeringen omzeild. In plaats van een dikke projectaanvraag te schrijven, waar veel tijd en geld in gaat zitten en veel mitsen en maren uitgewerkt moeten worden, wordt er in de pilots op relatief kleine schaal geëxperimenteerd. Bovendien lopen deze experimenten parallel aan de normale uitvoering van taken, waardoor eventuele negatieve gevolgen niet merkbaar zijn in de uitvoer van de reguliere taken (R10).

Tabel 17: Overzicht gehanteerde strategieën bij de belemmering bureaucratie

Belemmering	Toegepaste strategie door actoren	Geconstateerd in casus
Bureaucratie	Innovatie koppelen aan machthebbende actoren (inclusief afdelingsdirectie)	Overkoepelend, Weesfietsen, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Samenwerken met andere (semi)publieke organisaties	Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Informeel netwerk rond datagedreven sturing creëren	Overkoepelend
	Ruimte creëren door gebruik te maken van de hiërarchische structuur	Overkoepelend, Weesfietsen
	Experimenteren	Weesfietsen, Zelfredzaamheid, Woninginbraak

6.3 Verantwoordingsstructuur

Volgens literatuur vormt de verantwoordingsstructuur in publieke organisaties een belemmering voor het opstarten en ontwikkelen van innovaties. In de publieke sector ligt veel nadruk op verantwoording, om een eerlijke en juiste besteding van publieke middelen te bevorderen. Om een eerlijke en juiste besteding van middelen te garanderen, moeten duidelijke plannen en resultaten getoond worden. Het probleem met innovaties is dat uitkomsten onzeker zijn en dat resultaten niet van te voren gegarandeerd kunnen worden.

Tabel 18: Verwachte strategieën verantwoordingsstructuur

Belemmering	Verwachte strategieën van actoren
Verantwoordingsstructuur	Politieke steun verwerven
	Framen van probleem en innovatie
	Successen vieren

6.3.1. Belemmerende verantwoordingsstructuren in de gemeente Utrecht

Het is opvallend dat in geen van de onderzochte pilots de verantwoordingsstructuur als echte belemmering ervaren wordt. Hoewel veel respondenten het zich kunnen voorstellen dat verantwoording binnen de gemeente belemmerend kan werken, hebben ze er zelf niet veel last van gehad (zie bijvoorbeeld R5). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de medewerkers die deel uitmaken van de pilots zich gesteund voelen door hun leidinggevenden, waardoor het afleggen van verantwoording niet als zware last ervaren wordt.

Op bestuurlijk niveau is de politieke verantwoording wel een issue geweest. Op dit niveau is veel geïnvesteerd in het opheffen van de belemmeringen die politieke verantwoording kan veroorzaken. Gevolg hiervan is dat in de pilots verantwoording niet als een belemmering ervaren wordt. Verschillende respondenten hebben zelfs het gevoel dat er op politiek niveau niet veel aandacht aan

datagedreven sturing wordt besteed, omdat pilots nog klein zijn of zich in de marges van de afdeling afspelen (R11, R12).

6.3.2 Worden de verwachte strategieën gebruikt?

Op bestuurlijk niveau is ingezet op het verwerven van politieke steun en publieke middelen, onder andere door middel van de verwachte strategieën. De gemeentesecretaris benadrukte het vertellen van verhalen, successen en voorbeelden. De weesfietsenpilot en de pilot over zelfredzaamheid zijn vaak gebruikt als voorbeelden over de mogelijkheden van datagedreven sturing binnen de gemeente. Ook bij de collegeonderhandelingen zijn deze verhalen verteld en zijn de coalitiepartners overtuigd om te investeren in informatievoorzieningen (R1).

De rol van de kwartiermaker was in het begin vooral om afdelingen te overtuigen van het nut van het innovatieve idee. Door te benadrukken dat het een onvermijdelijke ontwikkeling is, waar je als gemeentelijke organisatie niet omheen zult kunnen in de toekomst, en door het gebruik van voorbeelden en successen uit andere organisaties, werden ook afdelingshoofden en medewerkers enthousiast (R3).

Al met al werden mensen door succesverhalen en mogelijkheden op alle verschillende niveaus geënthousiasmeerd: Politiek, directie en op de werkvloer.

6.3.3 Welke aanvullende strategieën worden gebruikt?

Een belangrijke aanvullende strategie om de belemmerende effecten van verantwoording te omzeilen is het veranderen van de verantwoordingsstructuur. In plaats van een begroting voor vier jaar, zoals gebruikelijk is, wordt er jaarlijks een begroting gemaakt. Twee keer per jaar wordt er teruggekoppeld naar de raad wat de stand van zaken rond datagedreven sturing is (R2).

Ook worden niet alleen successen gevierd, maar vormde een belangrijk onderdeel van het takenpakket van de eerste kwartiermaker datagedreven sturing het zoeken naar voorbeelden van datagestuurd werken binnen andere gemeenten of publieke organisaties. Niet alleen eigen successen, maar voor het geven van voorbeelden is zodoende een belangrijke strategie (R3).

Tabel 19: Overzicht gehanteerde strategieën bij de belemmering verantwoording

Belemmering	Toegepaste strategie door actoren	Geconstateerd in casus
Verantwoordingsstructuur	Framen door successen te vieren, verhalen vertellen en voorbeelden aanhalen	Overkoepelend
	Politieke steun en financiële middelen verwerven	Overkoepelend/bestuurlijk niveau
	Afspraken maken over politieke verantwoording	Overkoepelend/bestuurlijk niveau

6.4 Gebrek aan concurrentie

Het gebrek aan concurrentie in de publieke sector wordt in de literatuur beschreven als een belemmering voor het ontstaan van innovaties. In de private sector is concurrentie een belangrijke

prikkel om te innoveren. De afwezigheid van deze prikkel in de publieke sector is een veel gehoorde verklaring voor de afwezigheid van innovatietrajecten in publieke organisaties.

Het gebrek aan concurrentie kan tegelijkertijd ook als een belangrijk voordeel voor publieke organisaties gezien worden. Het delen van kennis en ideeën tussen verschillende organisaties is makkelijker omdat de organisaties geen directe concurrenten van elkaar zijn.

Tabel 20: Verwachte strategieën bij gebrek aan concurrentie

Belemmering	Verwachte strategieën van actoren
Gebrek aan concurrentie	Maatschappelijke ontwikkelingen aangrijpen die geformaliseerde structuur onder druk zetten
	Kopiëren en leren van andere organisaties

6.4.1 Gebrek aan concurrentie in de gemeente Utrecht

Het gebrek aan concurrentie in de publieke sector, vormt niet of nauwelijks een belemmering voor het ontstaan van innovatie in de gemeente Utrecht, hoewel *‘er bij de gemeente tegenwoordig ook wel koppen rollen’* (R6). Toch wordt het gebrek aan concurrentie meer gezien als mogelijkheid tot het delen van kennis door de respondenten. Een onderscheid kan hierbij wel gemaakt worden tussen kennisdeling tussen gemeenten onderling, en tussen de gemeente en andere organisaties. Zo geeft een van de respondenten uit de woninginbraakpilot aan dat het makkelijker was om een ingang bij de gemeente Amsterdam te vinden dan bij de politie Amsterdam (R9).

6.4.2 Worden de verwachte strategieën gebruikt?

De eerste verwachte strategie is het gebruiken van maatschappelijke ontwikkelingen die de geformaliseerde structuur onder druk zetten. Zoals in paragraaf 6.1 al bleek, zijn maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen in het bedrijfsleven aangegrepen als inspiratie voor het ontstaan van het idee om binnen de gemeente Utrecht meer te gaan werken met data. Ook bij de pilots is hier sprake van. De meest opvallende is de zelfredzaamheidpilot, waar datagedreven sturing een optie bleek om om te gaan met de ingrijpende veranderingen in het sociaal domein ten gevolge van de decentralisatie (R8). Ook bij de woninginbraak pilot werd het werken met datagedreven sturing gekoppeld aan een speerpunt dat al op de agenda stond (R11). Een van de respondenten geeft aan dat het voor een publieke organisatie misschien zelfs wel noodzakelijk is om bij een maatschappelijke of politieke ontwikkeling aan te sluiten om alle veranderingen en risico's die met innovaties gepaard gaan te kunnen legitimeren (R9).

De tweede verwachte strategie is het gebruik maken van het gebrek aan concurrentie in de publieke sector, waardoor het kopiëren van goede ideeën uit andere organisaties en leren van elkaar vergemakkelijkt wordt. Het belang van het delen van kennis door ideeën over te nemen en te leren van andere organisaties komt in de casus meerdere keren naar voren. Op overkoepelend niveau wordt er in G4-verband wel eens overlegd tussen de verschillende kwartiermakers (R1). Bij de zelfredzaamheidpilot heeft er via de VNG pilot veel kennisuitwisseling plaats gevonden en bij de woninginbraakpilot hebben Gemeente en Politie Amsterdam als inspiratiebron gefunctioneerd. De weesfietsenpilot heeft vooral intern binnen de gemeente een voorbeeldfunctie gehad over de mogelijkheden van het werken met data (R5).

6.4.3 Welke aanvullende strategieën worden gebruikt?

Wat minder uit de literatuur naar voren komt, maar wat wel benadrukt wordt door de respondenten, is dat niet alleen maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot het ontstaan van pilots en innovatieve ideeën, maar dat juist ook praktische problemen waar men op de werkvloer tegen aan loopt input vormen voor het ontstaan van pilots. Voorbeelden hiervan zijn het onhandig werken met de dagmonitors van de politie bij de woninginbraakpilot en de inefficiënte organisatie van weesfietsenacties.

Tabel 21: Overzicht gehanteerde strategieën bij de belemmering gebrek aan concurrentie

Gebrek aan concurrentie vormt in de casus Datagedreven sturing in Utrecht niet of nauwelijks een belemmering voor het ontstaan van innovatie. De verwachte strategieën worden echter wel door de respondenten toegepast. Op basis van de bevindingen lijken deze strategieën echter beter aan te sluiten bij een eerder gepresenteerde belemmering, namelijk de institutionele context (zie paragraaf 6.1).

Belemmering	Toegepaste strategie door actoren	Geconstateerd in casus
Gebrek aan concurrentie	Niet van toepassing	Niet van toepassing
Institutionele context	Aansluiten bij maatschappelijke en politieke ontwikkelingen	Overkoepelend, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Kopiëren en leren van andere organisaties	Weesfietsen, Woninginbraak
	Problemen uit de werkpraktijk aangrijpen	Weesfietsen, Woninginbraak

6.5 Risicomijdend gedrag

Mede vanwege de nadruk die er binnen de gemeente op verantwoording gelegd wordt, vergt innoveren het nemen van risico's. Er is bij innovaties immers nooit een garantie dat de innovatie iets oplevert. De risico's die actoren in de publieke sector moeten nemen, bijvoorbeeld financieel, wegen vaak niet op tegen de beloning die er tegenover staat. Status, reputatie of banen kunnen op het spel komen te staan.

Tabel 22: Verwachte strategieën bij risicomijdend gedrag

Belemmering	Verwachte strategieën van actoren
Risicomijdend gedrag	Stapsgewijs en incrementeel innoveren
	Leren en kennis delen binnen de organisatie

6.5.1 Risicomijdend gedrag in de gemeente Utrecht

De respondenten noemden, gevraagd naar de risico's van het innovatietraject, vooral de risico's rond privacy, ethische kwesties en financiële risico's (met uitzondering van de weesfietsenpilot. Hier worden geen grote bestuurlijke risico's ervaren, mede vanwege de omvang en het onderwerp van de pilot). De risico's zijn een belemmerende factor voor het innovatieproces, omdat ze de ontwikkeling

van de pilots in sommige gevallen erg vertragen. De risico's vormen echter geen reden om actoren ervan te weerhouden, zoals in de literatuur gesuggereerd wordt. De steun van de directie wordt door de respondenten genoemd als een van de redenen dat de risico's niet zorgen voor uitblijven van de innovaties.

De eerste categorie risico's die de respondenten ervaren hebben, bestaat uit privacyrisico's. Het werken met datagedreven sturing impliceert het werken met en stapelen van verschillende datasets met informatie over stad en inwoners. Wanneer het over individuele inwoners gaat, en persoonlijke informatie betreft, kom je in een grijs gebied. Schending van privacywetgeving ligt dan op de loer. Als gemeente heb je toegang tot veel informatie over stad en inwoners, maar je draagt ook de verantwoordelijkheid daar zorgvuldig mee om te gaan (R11).

Bij de zelfredzaamheidspilot zorgden privacyrisico's ervoor dat bronhouders (samenwerkingspartners die informatie beschikbaar moeten stellen) in het begin huiverig waren om informatie te delen. Daarnaast zorgde wet- en regelgeving over wie toegang heeft tot welke gemeentelijke datasets en het afbakenen daarvan voor een relatief trage ontwikkeling van de pilot. Ook bij veiligheid is het doen van randvoorwaardelijk onderzoek een belangrijk deel van het takenpakket van de projectleider (R11).

Daarnaast is er in de casus datagedreven sturing sprake van ethische risico's. Deze liggen in het verlengde van de privacyrisico's. Des te meer kennis de gemeentelijke organisatie verkrijgt, des te belangrijker de vraag wordt wat je als organisatie wilt gaan doen met die kennis. Het is van belang dat er nagedacht wordt over welke informatie de gemeente moet willen beschikken en wat er vervolgens met die kennis gedaan moet worden. Ter illustratie: Als je weet dat het de goedkoopste optie is om iemand van 70 jaar oud in een bovenwoning nu met een relatief groot geldbedrag af te kopen en te laten verhuizen, vergeleken met de kosten die anders de komende twintig jaar nog gemaakt gaan worden, moet je dat als gemeente dan willen doen?

Tot slot hebben de respondenten financiële risico's ervaren. *'Je kunt niet zeggen of het wat gaat opleveren, en zo ja voor wie'* (R5). Mocht een innovatietraject mislukken, dan staat de investering erin op het spel.

Opvallend is dat ondanks de risico's die ervaren worden, de respondenten niet aangeven dat de risico's het tot stand komen of ontwikkelen van het innovatietraject in de weg staan.

6.5.2 Worden de verwachte strategieën gebruikt?

De eerste verwachte strategie om risico's te omzeilen is stapsgewijs en incrementeel innoveren. Voor het innovatietraject als geheel wordt stapsgewijs geïnnoveerd. Er wordt gewerkt met pilots, die langzaam door de organisatie verspreid worden. De huidige doelstelling is om in de nabije toekomst in elk organisatieonderdeel twee pilots opgezet te hebben (R2).

Ook binnen de pilots wordt stapsgewijs ontwikkeld en uitgebouwd. In de zelfredzaamheidspilot werd eerst stapsgewijs de structuur ontdekt en werden risico's ingedamd, voordat de inhoud erbij betrokken werd. Vervolgens werd de inhoud erbij betrokken door slechts een paar inhoudelijke gesprekspartners uit te nodigen, met het idee dat andere samenwerkingspartners op termijn bij een goed ontwikkelde pilot erbij betrokken kunnen worden (R8). In de woninginbraakpilot werd eerst de data gevisualiseerd door middel van *Tableau*, vervolgens werd het flexteam op basis van deze

gegevens aangestuurd en nu vindt een verdiepende pilot plaats met meer aandacht voor het preventieve aspect (R12). Bij de weesfietsen geldt hetzelfde: Er is klein begonnen door de weesfietsen aan te pakken, maar de aanpak heeft de potentie om uitgebreid te worden naar andere handhavingsaspecten (R5).

De tweede verwachte strategie om met risico's om te gaan is het leren van elkaar en het delen van kennis binnen de organisatie. Zoals eerder aangegeven probeert de kwartiermaker datagedreven sturing bewust een netwerk van interne betrokkenen bij het innovatietraject te creëren. Binnen de organisatie worden medewerkers bij verschillende pilots geplaatst. Respondent 9 neemt deel aan de zelfredzaamheidspilot en aan de woninginbraakvoorspeller. En bij de zelfredzaamheidspilot brainstormen mensen van volksgezondheid mee die al wat meer ervaring hebben met het combineren van gegevens (R10). Ook worden er symposia georganiseerd waar de verschillende projectleiders wat vertellen over hun pilot (R2). Deze strategie is echter niet sterk gericht op het voorkomen van risico's, maar meer op het verspreiden van enthousiasme en ideeën binnen de organisatie. *'Er zou meer aandacht kunnen zijn voor de dingen die juist niet goed gaan in de pilots'* (R4).

6.5.3 Welke aanvullende strategieën worden gebruikt?

De eerste aanvullende strategie die door de respondenten aangedragen werd was het indammen van risico's. Hieronder vallen verschillende concrete maatregelen die genomen zijn om de privacyrisico's te omzeilen. Hierbij kan gedacht worden aan het aanstellen van de privacyfunctionaris die namens het College Bescherming Persoonsgegevens als toezichthouder optreedt. Ook de ontwikkeling en toepassingen van een pseudonimiseertool zoals in de zelfredzaamheidspilot is een vorm van het indammen van privacyrisico's (R9). Bij veiligheid is de projectleider ook veel bezig met randvoorwaardelijk onderzoek. Van veel datasets is onduidelijk wat er kan en mag, dat wordt per dataset afzonderlijk getoetst (R12).

Een tweede aanvullende strategie, al eerder genoemd in paragraaf 6.2, is experimenteren. Het feit dat er in het datagedreven sturingstraject *geëxperimenteerd* wordt, zegt iets over hoe er met risico's omgegaan wordt. De experimenten lopen, zoals gezegd, parallel aan de normale uitvoeringstaken en hebben daarom geen negatieve effecten op de gemeentelijke taken. Het enige wat er wat dat betreft op het spel staat zijn de investeringen. Door te experimenteren, en het klein en snel ontwikkelen van ideeën, wordt voor financiële beheersbaarheid gezorgd (R10). *Fail cheap, fail fast* is daarom een leidend motto bij de experimenten (R1).

'Gewoon doen' (R13). Een enkele respondent (R13) koos er wel voor de risico's op de koop toe te nemen. Het ging bij de hotspotaanpak niet om zeer privacygevoelige informatie (namelijk gemeentelijke stukken en politiedata over locaties van delicten). Met deze data ging de respondent op zijn eigen computer aan de slag, mede mogelijk gemaakt door zijn functie als trainee, waarin wat meer ruimte bestaat voor het nemen van initiatief. *'Daarna wilden we het wel zo snel mogelijk op de gemeentelijke computers overplaatsen, maarja dat heb je in het begin gewoon niet. Het moet toch aangezwengeld worden'* (R13).

Tot slot geeft een van de respondenten aan dat ze het gevoel heeft dat ze niet in haar eentje de verantwoordelijkheid voor de risico's draagt. Het delen van risico's is daarom een laatste aanvullende strategie die in de casus waargenomen is. De risico's die met het datagedreven sturingstraject

genomen worden, worden door de gemeentelijke organisatie gedeeld. Op politiek niveau en bestuurlijk niveau is ingestemd met het traject en bijna alle afdelingen werken mee. Daardoor liggen de risico's niet bij één enkele actor en staan er minder persoonlijke belangen (baan, reputatie) op het spel (R7).

Tabel 23: *Overzicht gehanteerde strategieën bij de belemmering risicomijdend gedrag*

Belemmering	Toegepaste strategie door actoren	Geconstateerd in casus
Risicomijdend gedrag (Bestuurlijke) Risico's	Niet van toepassing	Niet van toepassing
	Stapsgewijs innoveren	Overkoepelend, Weesfietsen, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Leren en kennis delen binnen de organisatie	Overkoepelend, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Indammen van risico's door middel van concrete maatregelen	Overkoepelend, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Risico's nemen	Woninginbraak
	Risico's spreiden	Overkoepelend, Zelfredzaamheid

6.6 Overige belemmeringen

Naast deze 5 belemmeringen uit de literatuur, komen in de interviews ook duidelijke andere belemmeringen naar voren. De belemmeringen die gelieerd waren aan de belemmeringen die uit de literatuur voortkomen zijn in de bovenstaande paragrafen al besproken. De overige belemmeringen zullen hier behandeld worden.

6.6.1 ICT

De ICT van de gemeente vormde voor verschillende pilots een belemmering. De ICT van de gemeente was regelmatig niet toereikend voor de ambities en plannen van de actoren in de pilots. Vaak komt het erop neer dat er binnen de gemeente veel verschillende systemen gebruikt worden, die niet met elkaar gekoppeld kunnen worden. Zo wil veiligheid toe naar een datawarehouse waarin systemen gelinkt kunnen worden (R13) en liepen ze in de weesfietsenpilot aan tegen databestanden die niet te koppelen waren in het systeem dat ontworpen was (R5). De respondenten uit de weesfietsenpilot voorspellen dan ook dat bij een eventuele uitbreiding van de toepassingen uit de pilot het opnieuw een uitdaging zal worden de systemen en databestanden te koppelen (R5).

Een strategie die zowel bij de woninginbraakpilot als de zelfredzaamheidpilot gehanteerd wordt om hiermee om te gaan is het uitbesteden van ICT-taken aan externe bedrijven. Die ICT bedrijven ontwikkelen dan een tool, of draaien analyses op hun systemen (R9, R12). De gemeente is wel nieuwe ICT systemen aan het ontwikkelen (R1) en investeert bovendien in opleidingen zodat er in de toekomst ook intern in de organisatie de benodigde kennis in huis is (R9).

6.6.2 Tijd

Tijd wordt door verschillende respondenten in alle pilots genoemd als belangrijke belemmering tot innovatie. Respondenten in zowel de woninginbraakpilot als de weesfietsenpilot geven aan dat medewerkers in de gemeente het vaak zo druk hebben met andere taken, dat innovatie niet van de grond komt, tenzij het in de eigen tijd gedaan wordt (R13, R14, R6).

Opvallend is dat er op overkoepelend niveau gezegd wordt dat *'het mooie aan het datagedreven sturing traject is dat er wel tijd voor vrij gemaakt wordt'* (R3). Dat dit niet altijd het geval is, blijkt het duidelijkst uit de weesfietsenpilot. Respondent 4 werd wel vrijgemaakt voor het ontwerpen en bouwen van het programma waar de pilot op gebaseerd is en had toen heel erg de rol van aanjager (R5), maar bij het implementeren van de nieuwe werkwijze wordt nu duidelijk dat het lastig is dat de twee betrokkenen op de afdeling allebei leidinggevend zijn en veel andere belangrijke taken hebben die tijd kosten (R6).

De strategie die bij Veiligheid gehanteerd is om met tijdgebrek om te gaan, is het koppelen van een projectleider aan de pilots. Vanuit het management is daar gezegd: *'Als we willen dat het echt gaat slagen, dan moeten we wel iemand hebben die het gaat trekken'* (R11). Het is belangrijk om een gestructureerd iemand bij een groep enthousiaste creatievelingen te zetten, die ervoor zorgt dat het project in beweging blijft (R3). Ook binnen de zelfredzaamheidpilot vervult één van de respondenten deze functie (R9).

6.6.3 Financiën

In het verlengde van de belemmering die door ICT gevormd wordt, ligt een financieel probleem. Zoals bij de bevindingen van de weesfietsenpilot al is geconstateerd, kregen ze bij de ontwikkeling van de pilot veel te maken met ICT systemen en bestanden die niet aan elkaar te koppelen waren. Deze koppelingen, tussen meldingen en systemen, zijn noodzakelijk om het systeem echt te implementeren en te gaan gebruiken. Die koppelingen kunnen wel gemaakt worden, maar dat kost veel geld. Het probleem met de weesfietsenpilot is dat er niet veel geld beschikbaar is en dat onduidelijk is welke afdelingen allemaal baat zouden kunnen hebben bij een uitbreiding van het systeem in de toekomst. De afdelingen die mogelijk profijt zouden kunnen hebben van het systeem, willen wegens een gebrek aan garanties tot succes niet meebetalen (R5).

De strategie die nu gehanteerd wordt is daarom eerst de implementatie voor de weesfietsenacties te realiseren. Per september moeten de eerste acties volgens de nieuwe werkwijze plaats gaan vinden, en met de successen die dat levert kunnen vervolgstappen ondernomen worden (R6).

Tabel 24: Overzicht gehanteerde strategieën bij overige belemmeringen

Belemmering	Toegepaste strategie door actoren	Geconstateerd in casus
ICT	Uitbesteden aan externe bedrijven	Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Investeren in eigen ICT systemen	Overkoepelend, Weesfietsen
	Kennis binnenshuis halen/Opleidingen faciliteren	Overkoepelend

Tijdgebrek	Aanstellen projectleiders	Zelfredzaamheid, Woninginbraak
Financiën	Overtuigen op basis van successen	Weesfietsen

6.7 Conclusie

Van de belemmeringen die op basis van de literatuur verwacht werden, kwamen bureaucratie, verantwoording en risico's het meest in de casus voor. Onderstaand overzicht vat hoofdstuk 6 bondig samen. De belemmeringen die de respondenten in Utrecht ervaren hebben zijn onder elkaar gezet en de gebruikte strategieën die de respondenten ervaren hebben zijn ernaast weergegeven.

De belemmeringen 'bureaucratie' en 'verantwoordingsstructuur' zijn belemmeringen die op basis van de literatuur verwacht werden in de casus. Aangepaste en toegevoegde belemmeringen op basis van de empirie zijn '(Bestuurlijke) Risico's', 'ICT', 'Tijdgebrek' en 'Financiën'.

Tabel 25: Overzicht toegepaste strategieën in de casus

Belemmering	Toegepaste strategie door actoren	Geconstateerd in casus
Institutionele context		
• Ontstaan innovatieve idee	Ideeën uit andere institutionele velden halen	Bestuurlijk niveau
	Aansluiten bij maatschappelijke en politieke ontwikkelingen	Overkoepelend, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
• Ontstaan toepassing in pilots	Ideeën uit andere institutionele velden koppelen aan organisatieonderdelen	Overkoepelend
	Kopiëren en leren van andere organisaties	Woninginbraakpilot, Zelfredzaamheidpilot
	Praktische problemen uit de werkpraktijk aangrijpen	Weesfietsen, Woninginbraak
Bureaucratie	Innovatie koppelen aan machthebbende actoren (inclusief afdelingsdirectie)	Overkoepelend, Weesfietsen, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Samenwerken met andere (semi)publieke organisaties	Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Informeel netwerk rond datagedreven sturing creëren	Overkoepelend
	Ruimte creëren door gebruik te maken van de hiërarchische structuur	Overkoepelend, Weesfietsen
	Experimenteren	Weesfietsen, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
Verantwoordingsstructuur	Politieke steun en financiële middelen verwerven door successen te vieren, verhalen vertellen en voorbeelden	Overkoepelend/bestuurlijk niveau

	aanhalen	
	Afspraken maken over politieke verantwoording	Overkoepelend/bestuurlijk niveau
(Bestuurlijke) Risico's	Stapsgewijs innoveren	Overkoepelend, Weesfietsen, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Leren en kennis delen binnen de organisatie	Overkoepelend, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Indammen van risico's door middel van concrete maatregelen	Overkoepelend, Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Risico's nemen	Woninginbraak
	Risico's spreiden	Zelfredzaamheid
<i>Aanvulling op belemmeringen uit de literatuur</i>		
ICT	Uitbesteden aan externe bedrijven	Zelfredzaamheid, Woninginbraak
	Investeren in eigen ICT systemen	Overkoepelend, Weesfietsen
	Kennis binnenshuis halen door opleidingen te faciliteren	Overkoepelend
Tijdgebrek	Aanstellen projectleiders	Zelfredzaamheid, Woninginbraak
Financiën	Overtuigen op basis van successen	Weesfietsen

Wanneer gekeken wordt naar de laatste deelvraag, *wat leert een vergelijking van de pilots met de verwachtingen uit de literatuur ons over het innovatieve klimaat in de gemeente Utrecht?*, valt een aantal dingen op.

Op bestuurlijk en overkoepelend niveau (dus op het niveau van de directie en de kwartiermakers) kunnen verschillende strategieën gesignaleerd worden die niet of nauwelijks in de pilots voorkomen. Daarnaast werden door de respondenten uit de pilots enkele verwachte belemmeringen uit de literatuur niet of nauwelijks als belemmering ervaren.

Dit wekt de indruk dat er in Utrecht op bestuurlijk niveau een deel van de institutionele belemmeringen opgeheven wordt, waardoor die niet meer op de pilots van toepassing zijn. Het ontstaan van het innovatie idee, het verspreiden van enthousiasme en het koppelen van enthousiastelingen binnen afdelingen aan samenwerkingspartners en de innovatie zijn voorbeelden van strategieën die in de casus voornamelijk op overkoepelend en bestuurlijk niveau ingezet worden. De directie (bestaande uit de gemeentesecretaris en de afdelingshoofden) rolt het innovatieve idee uit in de organisatie, door medewerkers te enthousiasmeren en de mogelijkheid te bieden aan te haken.

Een belangrijke stap die op bestuurlijk niveau gezet is, is het opheffen van de belemmerende werking die verantwoordingsconstructies op het innovatieproces kunnen hebben. Door op overkoepelend

niveau politieke verantwoording, financiën en afspraken over verantwoording af te handelen, wordt deze belemmering in de pilots niet of nauwelijks meer als belemmering ervaren.

In de pilots worden vervolgens voor een groot deel dezelfde strategieën toegepast. Zo wordt in alle drie de pilots inspiratie voor toepassingen van datagedreven sturing uit voorbeelden van andere organisaties of uit de werkpraktijk gehaald. Vooral het inrichten van de pilots als experiment kan gezien worden als een bewuste strategie. Binnen die setting worden de risico's uitgezocht, bestaat ruimte om het idee uit te werken en vormt de verantwoordingsstructuur geen belemmering. Qua omgang met de risico's zijn wel verschillende strategieën te zien. Afhankelijk van de situatie en van de positie van de betreffende actor wordt een keuze gemaakt over hoe er met de risico's moet worden omgegaan.

Concluderend kan geconstateerd worden dat er op bestuurlijk niveau twee belangrijke belemmeringen zijn aangepakt. De belemmerende werking van de verantwoordingsstructuur is opgeheven en vormt in de pilots nauwelijks meer een belemmering. Ook het ontstaan van het innovatieve idee is vanuit de directie de organisatie in geloodst. Op het niveau van de pilots vormt de institutionele context in mindere mate een belemmering omdat het idee steeds bekender raakt in de organisatie, maar er moeten nog wel toepassingen bedacht worden voor het werken met datagedreven sturing. De bureaucratie kan op het niveau van de pilots omzeild worden door te experimenteren en stapsgewijs de innovatie te ontwikkelen, eventueel met hulp van externe partijen. Binnen deze experiment-setting worden concrete belemmeringen, zoals specifieke risico's, ICT-problemen of in een enkel geval financiële belemmeringen, in kaart gebracht en opgelost.

7. Conclusie en discussie

De innovatieopgave waar publieke organisaties en lokale overheden in de huidige maatschappij mee geconfronteerd worden vormde de aanleiding voor dit onderzoek. Publieke organisaties moeten een goede kwaliteit van dienstverlening leveren, tegen lagere kosten. Overheden moeten op een innovatieve manier inspelen op deze uitdaging (Pollitt, 2010). In gemeentelijke organisaties lijkt innovatie vaak echter moeilijk van de grond te komen. Er zijn verschillende institutionele belemmeringen die het tot stand komen van innovatie bemoeilijken. Tegelijkertijd neemt de aandacht in de wetenschappelijke literatuur toe voor de mogelijkheden die de institutionele context van publieke organisaties biedt om tot innovatie te komen.

In dit onderzoek is, aan de hand van de belemmeringen en mogelijkheden die de publieke sector biedt, onderzocht hoe betrokken actoren in een organisatie kunnen bijdragen aan het mogelijk maken van innovatie. De hoofdvraag die hierbij centraal stond luidde: *Hoe gaan actoren in een gemeentelijke organisatie om met belemmeringen in institutionele innovatieprocessen?* Voor het beantwoorden van de hoofdvraag is het innovatieproces rond het werken met datagedreven sturing in de gemeente Utrecht onderzocht.

7.1 Conclusie

Op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur, werd in het theoretisch kader onderstaand schema met verwachte belemmeringen en strategieën voor actoren in een institutioneel innovatieproces opgesteld.

Tabel 5: Verwachte strategieën van actoren

Belemmering	Verwachte strategieën van actoren
Institutionele context	Ideeën uit andere institutionele velden halen
Bureaucratie	Innovatie koppelen aan een machthebbende actor
	Samenwerking andere (semi-)publieke organisaties
	Gebruiken van informele netwerken
	Steun verwerven uitvoerende medewerkers
Verantwoordingsstructuur	Framen van probleem en innovatie
	Successen vieren
	Politieke steun verwerven
Gebrek aan concurrentie	Maatschappelijke ontwikkelingen aangrijpen die geformaliseerde structuur onder druk zetten
	Kopiëren en leren van andere organisaties
Risicomijdend gedrag	Stapsgewijs en incrementeel innoveren
	Leren en kennis delen binnen de organisatie

7.1.1 Belemmeringen en strategieën

In het empirische deel van het onderzoek zijn deze verwachtingen getoetst aan de praktijk. De eerste empirische deelvraag, *in hoeverre is er in de casus sprake van institutionele innovatie*, was van belang omdat de belemmeringen en verwachtingen die geformuleerd zijn van toepassing zijn op een innovatie die een institutionele impact heeft op de manier van werken en denken in de organisatie.

De verwachtingen zijn dus niet per definitie ook relevant voor een productinnovatie. Het innovatietraject datagedreven sturing in de gemeente Utrecht bezit veel kenmerken van een institutioneel innovatieproces. Op bestuurlijk en overkoepelend niveau kan er gesproken worden van een institutioneel innovatief idee. De toepassingen van de innovatie in de pilots kunnen ten dele gekarakteriseerd worden als institutionele innovatie. Of de toepassingen in de pilots uiteindelijk de beoogde veranderingen teweeg gaan brengen waardoor het hele proces gekenmerkt kan worden als institutioneel innovatieproces zal echter pas na enkele jaren blijken.

De tweede empirische deelvraag, *Van welke institutionele belemmeringen is er sprake in de casus?*, heeft een tweeledig karakter. Het is duidelijk dat de actoren in de casus verschillende belemmeringen ervaren hebben. Een deel van deze belemmeringen komt overeen met de verwachtingen uit het theoretisch kader. Zo zijn de bureaucratie, de verantwoordingsstructuur en privacy- en ethische risico's ervaren. Risicomijdend gedrag is een van de verwachte belemmeringen die op basis van de bevindingen uit de interviews is bijgesteld naar (bestuurlijke) risico's. De respondenten ervaren namelijk verschillende risico's, zoals privacyrisico's, ethische risico's en financiële risico's, maar dit lijkt in de casus niet te leiden tot risicomijdend gedrag. Een gebrek aan concurrentie lijkt in de casus niet zozeer een belemmering te vormen tot het ontstaan van innovatie, maar meer een mogelijkheid tot het delen van kennis met andere publieke organisaties.

Naast de verwachte belemmeringen hebben de actoren ook belemmeringen ervaren die niet op basis van de theorie verwacht werden. ICT en tijdgebrek werden door de respondenten genoemd als extra belemmeringen voor de ontwikkeling van het innovatieve idee in de pilots. Financiën vormden in de pilotfase bijna geen belemmering, omdat hier op bestuurlijk en politiek niveau afspraken over zijn gemaakt. Na de afronding van de pilotfase, wanneer het innovatieve idee in de werkwijze geïmplementeerd moet worden, blijkt dat financiën wel een belemmering kunnen vormen. In de weesfietsenpilot gaat het dan met name om de financiële middelen om noodzakelijke ICT-aanpassingen te kunnen financieren.

De derde empirische deelvraag was: *Welke strategieën hebben de actoren in de casus ingezet om met de institutionele belemmeringen om te gaan?* Opvallend is dat bijna alle verwachte strategieën die ingezet kunnen worden om met institutionele belemmeringen om te gaan, ook daadwerkelijk zijn ingezet. Voorbeelden hiervan zijn het halen van ideeën uit andere institutionele velden, het aangrijpen van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, het koppelen van de innovatie aan een machthebbende actor, het samenwerken met andere (semi)publieke organisaties, het gebruiken van successen en voorbeelden om politieke steun te verwerven en het leren van anderen binnen én buiten de gemeentelijke organisatie.

Een enkele verwachte strategie wordt op een andere manier ingezet dan op basis van tabel 5 verwacht zou worden. Het aangrijpen van maatschappelijke ontwikkelingen en het kopiëren en leren van andere organisaties zijn in de casus ingezet om op een andere manier naar de eigen (geinstitutionaliseerde) manier van werken te kunnen kijken, niet vanwege een gebrek aan concurrentie, zoals het schema uit het theoretisch kader deed verwachten.

In de casus is echter ook een groot aantal strategieën geconstateerd dat buiten de theoretische verwachtingen valt. Zo zijn een paar van de belangrijkste en meest voorkomende strategieën in de casus niet terug te vinden in het schema met verwachtingen. Ruimte om te innoveren wordt in de casus bijvoorbeeld gecreëerd door gebruik te maken van de hiërarchische structuur en in alle pilots

wordt de ontwikkeling van toepassingen van het innovatieve idee vormgegeven als een experiment. Om enthousiasme over de innovatie te verspreiden werden veel voorbeelden aangehaald, ook van buiten de organisatie. Er werd niet alleen politieke steun verworven, maar er werden ook afwijkende afspraken over het afleggen van verantwoording over het innovatietraject gemaakt. Naast maatschappelijke uitdagingen werden ook praktische problemen uit de werkpraktijk aangegrepen bij het ontstaan van toepassingen van het innovatieve idee. De ontwikkeling van het innovatietraject wordt geleid door de kwartiermakers en de projectleiders. Bestuurlijke risico's worden door concrete maatregelen ingedamd en worden gespreid binnen de organisatie. Tot slot zijn er veel allianties aangegaan met ICT-bedrijven die beschikken over de inhoudelijke kennis die binnen de gemeente niet aanwezig is en bronhouders die de benodigde data kunnen leveren.

Onderstaande tabel geeft per ervaren belemmering weer welke strategieën er in de casus gebruikt zijn. De belemmeringen en strategieën die op basis van het theoretisch kader verwacht werden zijn schuingedrukt, en die belemmeringen en strategieën die op basis van de casus zijn toegevoegd of aangepast of aan een andere belemmering zijn gekoppeld, zijn onderstreept. De derde kolom laat zien in welke onderzochte onderdelen van de casus de strategieën voorkwamen (zie voor de toelichting de volgende paragraaf).

Tabel 26: Toegepaste strategieën in de casus per belemmering

Belemmering	Toegepaste strategie door actoren	Geconstateerd in casus
<i>Institutionele context</i>		
• <u>Ontstaan innovatieve idee</u>	<i>Ideeën uit andere institutionele velden halen</i>	Bestuurlijk niveau
	<u>Aansluiten bij maatschappelijke en politieke ontwikkelingen</u>	Overkoepelend, zelfredzaamheid, Woninginbraak
• <u>Ontstaan toepassing in pilots</u>	<u>Ideeën uit andere institutionele velden koppelen aan organisatieonderdelen</u>	Overkoepelend
	<u>Kopiëren en leren van andere organisaties</u>	Woninginbraak, zelfredzaamheid
	<u>Praktische problemen uit de werkpraktijk aangrijpen</u>	Weesfietsen, woninginbraak
<i>Bureaucratie</i>	<i>Innovatie koppelen aan machthebbende actoren (inclusief afdelingsdirectie)</i>	Overkoepelend, weesfietsen, zelfredzaamheid, woninginbraak
	<i>Samenwerken met andere (semi)publieke organisaties</i>	Zelfredzaamheid, woninginbraak
	<u>Informeel netwerk rond datagedreven sturing creëren</u>	Overkoepelend
	<u>Ruimte creëren door gebruik te maken van de hiërarchische structuur</u>	Overkoepelend, weesfietsen
	<u>Experimenteren</u>	Weesfietsen, zelfredzaamheid, woninginbraak
<i>Verantwoordingsstructuur</i>	<i>Politieke steun en financiële middelen verwerven door successen te vieren, verhalen</i>	Bestuurlijk/ overkoepelend

	<i>vertellen en voorbeelden aanhalen</i>	
	<u>Afspraken maken over politieke verantwoording</u>	Bestuurlijk
<u>(Bestuurlijke) Risico's</u>	<i>Stapsgewijs innoveren</i>	Overkoepelend, weesfietsen, zelfredzaamheid, woninginbraak
	<i>Leren en kennis delen binnen de organisatie</i>	Overkoepelend, zelfredzaamheid, woninginbraak
	<u>Indammen van risico's door middel van concrete maatregelen</u>	Overkoepelend, zelfredzaamheid, woninginbraak
	<u>Risico's nemen</u>	Woninginbraak
	<u>Risico's spreiden</u>	Zelfredzaamheid
<u>ICT</u>	<u>Uitbesteden aan externe bedrijven</u>	Zelfredzaamheid, woninginbraak
	<u>Investeren in eigen ICT systemen</u>	Overkoepelend, weesfietsen
	<u>Kennis binnenshuis halen door opleidingen te faciliteren</u>	Overkoepelend
<u>Tijdgebrek</u>	<u>Aanstellen projectleiders</u>	Zelfredzaamheid, woninginbraak
<u>Financiën</u>	<u>Overtuigen op basis van successen</u>	Weesfietsen

7.1.2 De omgang met institutionele belemmeringen in Utrecht

De vierde deelvraag, die in hoofdstuk 6 behandeld werd, luidde: *Wat leert een vergelijking van de casus met de verwachtingen uit de literatuur ons over de omgang met institutionele belemmeringen in de gemeente Utrecht?* Deze vraag sluit aan bij de doelstelling van dit onderzoek. Wat kan er geleerd worden van de manier waarop actoren in de casus omgaan met institutionele belemmeringen?

Een van de meest opvallende conclusies die getrokken kan worden naar aanleiding van een vergelijking van de verschillende onderdelen van de casus (zie tabel 26) is dat er een gelaagdheid in de manier waarop belemmeringen in de casus benaderd worden zit. Een belemmering zoals politieke verantwoording, vormde voor de respondenten in de pilots niet of nauwelijks een belemmering. Op bestuurlijk en overkoepelend niveau kunnen belangrijke of algemeen geldende belemmeringen centraal worden aangepakt, waardoor deze voor de ontwikkeling van toepassingen van het innovatieve idee geen barrière meer vormen.

De belemmerende werking die de bureaucratische structuur op innovatieprocessen kan hebben, doordat de gestandaardiseerde en geformaliseerde regels weinig handelingsvrijheid bieden, wordt eveneens op overkoepelend niveau opgelost. Doordat alle pilots als experiment vormgegeven zijn, wordt meer handelingsvrijheid en ruimte om het innovatieve idee te ontwikkelen gecreëerd.

Verschiedende bestuurlijke risico's zijn ook op bestuurlijk en overkoepelend niveau ingedamd. Door de politieke steun en de steun van de directie hebben de respondenten die aan de pilots deelnemen het

idee dat er ruimte is om te innoveren en bestaat er weinig angst hard afgerekend te worden op fouten. Ook het aanstellen van een privacyfunctionaris is een concreet voorbeeld van een overkoepelende aanpak van de bestuurlijke risico's. Doordat verschillende risico's op bestuurlijk niveau ingedamd zijn, ontstaat er binnen de pilots de ruimte om concrete risico's en uitdagingen, bijvoorbeeld de gevolgen van het stapelen van data, in kaart te brengen en stapsgewijs aan te pakken.

Daarnaast is het opvallend dat een aantal strategieën in alle drie de pilots (en sommigen daarnaast ook nog op bestuurlijk en overkoepelend niveau) voorkomt. Dit doet vermoeden dat deze strategieën een belangrijke rol spelen in het overwinnen van institutionele belemmeringen in het innovatietraject rond datagedreven sturing in Utrecht.

Veel respondenten geven aan dat het innovatieve idee en de toepassingen ervan in de pilots voortkomen uit maatschappelijke of politieke ontwikkelingen. De gemeente kan aan zulke maatschappelijke en politieke uitdagingen de legitimiteit voor het innovatietraject ontleen. Dit vergemakkelijkt bovendien het verwerven van steun voor de innovatie binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Daarnaast werd door bijna alle respondenten opgemerkt dat het innovatieproces voor een groot deel mogelijk gemaakt werd door het enthousiasme en de steun vanuit de directie en het management.

Voor de ontwikkeling van het werken met datagedreven sturing is leren en het delen van kennis een bewuste strategie geweest. Vanuit de kwartiermaker wordt hierop gestuurd in de vorm van regelmatig georganiseerde symposia en het maken van koppelingen tussen actoren uit de verschillende pilots en geïnteresseerde bedrijven. In de woninginbraakpilot is ook te zien dat er actief contact gelegd wordt met andere gemeenten om van hun aanpak rond het werken met data te kunnen leren.

Op basis van deze empirische conclusies kan een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd worden. De actoren gaan in de gemeente Utrecht met institutionele belemmeringen om door middel van een gelaagde aanpak. Op bestuurlijk niveau is een innovatief idee, afkomstig uit een ander institutioneel veld, geïntroduceerd in de organisatie. Enthousiasme voor dit idee is gestaag verspreid in de organisatie. Op bestuurlijk niveau zijn, mede dankzij een snelle, succesvolle pilot, de benodigde financiële middelen en politieke steun verworven. Hierdoor is de belemmerende werking van de verantwoordingsstructuur in publieke organisaties voor een groot deel opgeheven. Op overkoepelend niveau is de toepassing van het innovatieve idee als experiment – in *pilots* – vormgegeven. Zo kon er in de pilots redelijk vrij van bureaucratische- en verantwoordingsstructuren geëxperimenteerd worden.

Door het ondernemen van deze acties op bestuurlijk en overkoepelend niveau, is er binnen de pilots ruimte ontstaan om het werken met het innovatieve idee verder te ontwikkelen. Dit wil niet zeggen dat er binnen de pilots geen belemmeringen meer ervaren worden, maar door de relatief grote handelingsvrijheid binnen de experimentsetting in de pilots kunnen deze belemmeringen door de betrokken actoren stapsgewijs aangepakt worden. Zij zetten verschillende strategieën in, afhankelijk van de situatie, om de pilot over deze hobbels heen te helpen.

7.2 Discussie

In deze paragraaf wordt de toegevoegde waarde van dit onderzoek toegelicht. Allereerst zal besproken worden op welke manier dit onderzoek een aanvulling vormt op de bestaande wetenschappelijke literatuur. Vervolgens wordt beschreven wat de relevantie van het onderzoek is voor de gemeente Utrecht en voor andere op innovatie gerichte gemeenten. Tot slot wordt gereflecteerd op de gebruikte methode in dit onderzoek en worden suggesties voor verder onderzoek gedaan.

7.2.1 Bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur

In de inleiding van dit onderzoek werd de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek gedefinieerd. Allereerst poogde dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het wetenschappelijke debat rond de tweeledige benadering van het *institutional entrepreneurship*. Moet het ontstaan en de ontwikkeling van institutionele innovaties toegewezen worden aan een centrale actor met een machtspositie, of gaat het juist om de interactie tussen veel verschillende betrokken actoren?

In dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat de ene benadering de andere niet uitsluit. Een opvallende uitkomst van het onderzoek was de gestratificeerde aanpak van de institutionele belemmeringen in het innovatietraject *Datagedreven sturing*. Op centraal (bestuurlijk) niveau, geleid door de gemeentesecretaris die een groot voorstander van deze innovatie is, zijn verschillende belemmeringen opgeheven. Decentraal (in de pilots) ontstond daardoor de ruimte om de concrete toepassing van het innovatieve idee te ontwikkelen en de belemmeringen die daarmee gepaard gingen op pilotniveau te omzeilen of op te heffen. Op pilot niveau werd daarbij een hoge mate van interactie tussen kwartiermaker en betrokken actoren geconstateerd. De functie van de kwartiermaker lijkt de schakel te vormen tussen beide benaderingen.

Het tweede wetenschappelijke debat dat dit onderzoek raakt is het debat rond de paradox van de *embedded agency*. In verschillende publicaties wordt gesteld dat institutionele innovatie en verandering moeilijk te realiseren zijn, omdat deze vereisen dat actoren kritisch reflecteren op de bestaande institutionele structuren. Omdat zij echter zelf onderdeel uitmaken van die institutionele omgeving en beïnvloedt worden door die heersende institutionele structuren, is het moeilijk tot institutioneel innovatieve ideeën te komen.

In de casus *Datagedreven sturing* was het duidelijk dat het innovatieve idee uit een ander institutioneel veld afkomstig was en in de gemeentelijke organisatie geïntroduceerd werd door een centrale actor. Het ging om een ontwikkeling die al langer gaande was buiten de publieke sector, maar die daarbinnen nog niet veel aandacht kreeg. De mogelijkheden van de innovatie werden in andere institutionele velden gezien en aan de gemeentelijke organisatie gekoppeld door inhoudelijke experts. De introductie van het innovatieve idee kwam zodoende redelijk *top-down* de organisatie in. De toepassing van het idee in de werkpraktijk wordt echter *bottom-up* vormgegeven door het te koppelen aan praktische problemen uit de werkpraktijk of door aan te sluiten op bredere maatschappelijke en politieke ontwikkelingen.

Het onderzoek vormt tot slot een bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur door het grote aantal aanvullende strategieën dat geconstateerd is in de casus. Veel van de verwachte strategieën uit het theoretisch kader waren zichtbaar in de casus *Datagedreven sturing*. Toch blijkt uit de conclusie van

dit onderzoek dat er veel aanvullende strategieën gebruikt zijn. Deze zijn in de wetenschappelijke literatuur onderbelicht gebleven.

Ook het belang van de gelaagde aanpak van institutionele belemmeringen kwam in de bevindingen van dit onderzoek sterker naar voren dan op basis van de wetenschappelijke literatuur verwacht werd. In de theorie kwamen al wel verschillende auteurs naar voren die het belang van het koppelen van de innovatie aan een machthebbende actor benadrukten (zie bijvoorbeeld Roberts&King, 1991 en Cels et al., 2011). De resultaten van dit onderzoeken tonen aan dat het koppelen aan een machthebbende actor niet alleen belangrijk is voor het verwerven van politieke steun en financiële middelen, maar dat daarnaast ook enkele overkoepelende belemmeringen op centraal niveau overwonnen kunnen worden. Bovendien bleek in de casus dat de steun van de directie voor de betrokken actoren van belang was, zodat zij voelden dat ze de ruimte kregen om de innovatie te ontwikkelen, fouten te maken en risico's te nemen.

7.2.2 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke puzzel waar het onderzoek mee begon, was het contrast tussen de vraag naar innovatie bij publieke organisaties tegenover de vele belemmeringen die de publieke sector hiertegen biedt. Door een organisatie te onderzoeken waar innovatie wel van de grond lijkt te komen (zie Overmans&Noordegraaf, 2014), is geprobeerd hier meer inzicht in te verkrijgen.

Voor gemeentelijke organisaties in het algemeen kunnen de uitkomsten van dit onderzoek helpen meer inzicht te verkrijgen in de dynamiek van innovatietrajecten. Omdat het onderzoek zich specifiek gericht heeft op een innovatietraject in de gemeente Utrecht, zijn de resultaten niet direct toepasbaar op andere gemeenten of andere innovatietrajecten. Elk innovatieproces is uniek en moet daarom in de eigen specifieke context onderzocht worden. Vanwege deze uniciteit van innovatieprocessen moeten per gemeente en per innovatietraject de belangrijke institutionele belemmeringen in kaart gebracht worden.

Toch kunnen elementen uit de conclusie van dit onderzoek wel gebruikt worden als inspiratiebron voor andere gemeenten. Een belangrijke conclusie van dit onderzoek was de gelaagde aanpak van institutionele belemmeringen in de gemeente Utrecht. In Utrecht werden enkele algemene belemmeringen op centraal, bestuurlijk niveau aangepakt. Algemeen geldende belemmeringen kunnen per gemeente verschillen, omdat ze afhankelijk zijn van de institutionele context. Een analyse van de omgeving en de daarbinnen geldende belemmeringen is daarom noodzakelijk bij innovatietrajecten.

Een belangrijk voordeel van het opheffen van verschillende belemmeringen op centraal niveau, is dat er binnen het innovatieproces ruimte ontstaat om het innovatieve idee verder te ontwikkelen en specifiekere, situatieafhankelijke belemmeringen op te heffen. Deze gelaagde aanpak werkt in Utrecht vooral goed vanwege de speciale functie van de kwartiermaker: Deze functie overbrugt de centrale en decentrale aanpak.

De manier waarop het innovatietraject in Utrecht is vormgegeven biedt eveneens de mogelijkheid veel belemmeringen op te heffen. Door een breed traject in verschillende organisatieonderdelen als experiment vorm te geven, worden verschillende belemmeringen omzeild. Zoals in de literatuur al naar voren kwam, is innovatie in de publieke sector onder meer moeilijk omdat in de publieke sector

snelle, duidelijke resultaten worden verwacht, terwijl innovaties dit vaak juist niet kunnen garanderen. De experimentsetting die in Utrecht gehanteerd wordt maakt het mogelijk tegen relatief lage kosten te innoveren, risico's te nemen en fouten te maken en maakt het mogelijk om de bureaucratisch vormgegeven organisatie, met gestandaardiseerde en geformaliseerde regels, te omzeilen.

De gemeente Utrecht

Naast algemene bevindingen waar innoverende gemeenten op aan kunnen sluiten, geeft dit onderzoek ook de gemeente Utrecht extra inzicht in het innovatietraject rond datagedreven sturing. Omdat er gewerkt wordt aan uitbreiding van het aantal pilots in de gemeente en men in de toekomst meer met datagedreven sturing wil gaan werken, kunnen de inzichten uit dit onderzoek gebruikt worden om ook de nieuwe pilots op te zetten of verder te brengen.

Een eerste inzicht is de belangrijke rol die de directie speelt bij het scheppen van een innovatief klimaat. De actieve steun van het management speelt een grote rol in het creëren van ruimte om te innoveren. De betrokken actoren ervaren de ruimte om vrijuit te denken over de ontwikkeling van de innovatie en fouten te maken zonder dan banen of reputaties op het spel staan. Ruimte voor de actoren wordt ook gecreëerd door de gelaagde benadering die eerder al is toegelicht.

In de drie onderzochte pilots worden verschillende strategieën gebruikt, maar enkele strategieën komen in alle drie de pilots voor. Dit doet vermoeden dat deze strategieën een belangrijke rol spelen in het overwinnen van institutionele belemmeringen in de casus. Omdat niet alle strategieën door de betrokken actoren als bewuste strategie ervaren worden, zou het kunnen dat enkele van deze strategieën onbewust in alle pilots voorkomen. In overige pilots zou er actief gestuurd kunnen worden op het inzetten van deze strategieën, omdat ze in dit onderzoek als succesvolle strategieën bestempeld zijn.

Voorbeelden van strategieën die in alle drie de pilots voorkomen zijn het stapsgewijs ontwikkelen van de innovatie, het aangrijpen van maatschappelijke ontwikkelingen of praktische problemen op de werkvloer als uitgangspunt voor de toepassing van het innovatieve idee en het leren en kennis delen (zowel tussen de verschillende pilots als met externe organisaties). Het vormgeven van het innovatietraject als experiment is een belangrijke strategie waar van bovenaf op gestuurd wordt, waardoor veel bureaucratische belemmeringen opgeheven kunnen worden.

Een kanttekening die bij deze laatste strategie gemaakt moet worden, is dat het na de experimentfase (de pilotfase), moeilijk kan zijn om de uitkomsten daadwerkelijk te implementeren. Veel van de bureaucratische belemmeringen die de experimentsetting kon omzeilen, zijn bij de implementatie van het innovatieve idee, na de pilotfase, wel weer actief. De weesfietsenpilot vormde in dit onderzoek de enige pilot waarbij de pilotfase al volledig was afgerond. De pilotfase was snel en succesvol, en de resultaten konden binnen de gemeente gebruikt worden om veel mensen te overtuigen van de mogelijkheden die het werken met datagedreven sturing kan bieden. De daadwerkelijke implementatie van de uitkomsten van de pilot is daarna echter een traag proces geweest. Veel belemmeringen die de experimentsetting kan omzeilen (zoals financiën en bureaucratische regels), vormen bij de implementatie toch nog een barrière. Het is daarom van belang dat ook na de pilotfase, de directie en het management de innovatie actief blijven steunen om deze belemmeringen te overwinnen.

7.2.3 Methode en suggesties voor verder onderzoek

Ieder innovatieproces is uniek (Pollit, 2011). In dit onderzoek is geprobeerd aan de hand van een casestudy inzicht te verkrijgen in het innovatietraject *Datagedreven sturing*. Om de resultaten zo betrouwbaar mogelijk te maken zijn pilots geselecteerd die aan verschillende criteria voldeden. Hoewel deze selectiecriteria met zorg opgesteld zijn en de pilots aan de hand van de verkennende gesprekken zorgvuldig geselecteerd zijn, is het niet met zekerheid te zeggen dat aan de bevindingen uit de drie pilots conclusies verbonden kunnen worden die gelden voor het gehele innovatietraject.

Een van de voorwaarden waar de geselecteerde pilots aan moesten voldoen was dat de pilots zich in een afrondende fase bevonden. Hiermee werd niet bedoeld dat het innovatieve idee volledig geïmplementeerd moest zijn, maar wel dat de experimentfase zich in een vergevorderd stadium bevond. Door deze ruime definitie van 'afrondende fase' bleek vergelijken van de pilots lastiger dan verwacht. Zo bevond het voorspellende onderdeel van de woninginbraakpilot zich nog in een redelijk pril stadium, terwijl de hotspotaanpak al echt geïmplementeerd is. De combinatie van deze twee onderdelen van de pilot vormen een pilot in een vergevorderd stadium, vandaar dat ervoor gekozen is de nadruk hierop te leggen. De weesfietsenpilot vormt een ander goed voorbeeld. Voor deze pilot geldt dat de pilotfase twee jaar geleden al plaatsvond. De pilotfase was snel en succesvol, dus vormde op basis van de selectiecriteria een goed onderzoeksobject, maar omdat er nog niet echt gewerkt werd met de nieuwe werkwijze en de pilot zich niet in een hele actieve fase bevond, was de pilot moeilijker te vergelijken met de andere twee pilots.

Bovendien is het onderzoeken van institutionele innovatie lastig. De institutionele impact van een innovatie laat zich pas na verloop van tijd zien. Het is op dit moment moeilijk te voorspellen of de gemeente Utrecht over tien jaar grotendeels datagedreven stuurt. Er is in dit onderzoek bewust gekozen voor een actueel innovatieproces, omdat de actoren beschikbaar zijn en de innovatie 'in ontwikkeling' bestudeerd kan worden. Een risico bij een afgerond innovatieproces is namelijk dat actoren niet te achterhalen zijn en dat de onderzoeker teveel een afgerond succesverhaal te horen krijgt.

De keuze die in dit onderzoek gemaakt is, het onderzoeken van een niet afgerond innovatieproces, brengt echter ook risico's met zich mee. De institutionele impact is immers nog niet zichtbaar. Er is gekozen voor een proces dat potentieel een grote institutionele impact heeft, maar of er daadwerkelijk sprake is van een grote institutionele impact zal met de jaren moeten blijken.

Suggesties voor verder onderzoek

Het nadeel van een casestudy binnen een specifiek innovatietraject binnen een specifieke gemeente is dat de uitkomsten slechts gelden voor dat ene innovatietraject binnen die ene gemeente. Zoals in het methodenhoofdstuk al geconstateerd werd: Dit onderzoek heeft een hoge interne, maar een lage externe validiteit. Er is duidelijk geworden welke strategieën actoren binnen de gemeente Utrecht hanteren om het innovatietraject rond *datagedreven sturing* verder te brengen. Hierbij zijn inzichten verworven rond de tweeledige benadering van het *institutional entrepreneurship*, de paradox van de *embedded agency* en de verschillende belemmeringen en strategieën die in een gemeentelijke organisatie innovatie belemmeren, dan wel mogelijk maken.

Om meer algemeen geldende uitspraken over deze bevindingen te kunnen doen, zou het onderzoek uitgebreid moeten worden over verschillende gemeenten. Hetzelfde onderzoek zou bij meerdere gemeenten uitgevoerd moeten worden om te kunnen achterhalen in hoeverre deze bevindingen ook van toepassing zijn op andere gemeentelijke organisaties.

Literatuur

Bekkers, V., J. Edelenbos en B. Steijn (2011). *Innovation in the public sector*. Londen: Palgrave Macmillan.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma.

Cels, S., J. de Jong & F. Nauta (2012). *Agents of change: Strategy and tactics for social innovation*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Child, J., Y. Lu & T. Tsai, (2007). Institutional entrepreneurship in building and environmental protection system for the people's republic in China. *Organization studies*, 28(7): 1013-1034.

DiMaggio, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. *Institutional patterns and culture*, L. Zucker, Cambridge, 3-2.

Eisenhardt, K.M. (1989). Building theories from case study research, *The academy of management review*, 14(4): 532-550.

Eshuis, P. H. & Uiter, C. (2008). Hoe Innovatief is de Publieke Sector? Lessen op Basis van een Cross Sectorale Beoordeling, *Basis*, 18(1). Geraadpleegd op 20 april 2015, van <http://www.basionline.nl/index.cfm/1,117,407,0,html/Hoe-innovatief-is-de-publieke-sector>.

Fuglsang, L. & J.S. Pedersen (2011). How common is public sector innovation and how similar is it to private sector innovation? In: Bekkers, V. et al. (2011). *Innovation in the public sector*. Palgrave Macmillan.

Garud, R., C. Hardy & S. Maguire (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue. *Organization studies*, 28(7)

Gemeente Utrecht (2011). *Organisatiestrategie Via B*. Utrecht: Gemeente Utrecht

Greenwood, R., C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (2008). *Organizational institutionalism*. Los Angeles: Sage.

Hardy, C. & S. Maguire (2008). Institutional entrepreneurship, in: Greenwood, R. et al. (2008). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. Los Angeles: Sage.

Hargrave, T.J. and Van de Ven, A.H. (2006). A collective action model of institutional innovation. *Academy of management review*, 31: 864-888.

Hiemstra, J. (2011). *Utrecht staat voor veranderingsopgave*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Jansen, M. (2014). *Commissiebrief aanpak datagedreven sturing en open data*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Kruik, de E., F. Schoenmakers, M. Dijkman, M. Gremmen & M. Minderhoud (2015). *Big datagedreven gemeente*. Geraadpleegd op 10 juli 2015, van <https://www.kinggemeenten.nl/sites/king/files/KING-Big-Data%20Gedreven-Gemeente%20-v1.pdf>.
- Kruydenberg, A. P. (2008). *Innovatie vanuit de consument. Systematische aanpak versus trail and error, Basis*, 18(1). Geraadpleegd op 20 april 2015, van <http://www.basionline.nl/index.cfm/1,117,410,0,html/Innovatie-vanuit-de-consument>.
- Levy, D. & M.A. Scully (2007). The institutional entrepreneur as Modern Prince: The strategic face of power in contested fields. *Organization studies*, 28(7).
- Meijer, A.J. (2014). From hero-innovators to distributed heroism: An in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation. *Public management review*, 16(2): 199-216.
- Moore, M.H. (2003). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Mutch, A. (2007). Reflexivity and the institutional entrepreneur: A historical exploration. *Organization studies*, 28(7): 1123-1140.
- National audit office (2006). *Achieving innovation in central government organisations*. HC 1447-1. London: The stationary office.
- Overmans, J.F.A. & M. Noordegraaf (2014). Managing austerity: Rhetorical and real responses to fiscal stress in local government. *Public money and management*, (34)2: 99-106.
- Pollitt, C. (2010). Cuts and reforms. Public services as we move into a new era. *Economics and social sciences*, 31(1): 17-31.
- Pollitt, C. (2011). Innovation in the public sector: An introductory overview. In: Bekkers, V. et al. (2011). *Innovation in the public sector*. Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies* XLIV, 652-667.
- Roberts, N. C. and King, P. J. (1991) Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1:2 pp147–75.

Scheer, van der, W. et al. (2011). Innovating entrepreneurship in health care: How health care executives perceive innovation and retain legitimacy. In: Bekkers, V. et al. (2011). *Innovation in the public sector*. Palgrave Macmillan.

Schmidt, V.A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth new institutionalism, *European political science review*, 2(1): 1-25.

Sorensen, E.&J. Torfing (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration&Society*, (XX)X, 1-27.

Thiel, van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho.

Yin, R.K. (2009). *Case study research. Design and methods*. Los Angeles: Sage.

Zilber (2006) The work of the symbolic in institutional processes: Translations of rational myths in Israeli hi-tech. *Academy of management journal*, 49(2), 281-303.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht respondenten diepteinterviews

	Functie	Datum interview
Respondent 1 (R1)	Gemeentesecretaris gemeente Utrecht	24-06-2015
Respondent 2 (R2)	Kwartiermaker datagedreven sturing (huidige)	03-06-2015
Respondent 3 (R3)	Kwartiermaker datagedreven sturing (vorige)	16-06-2015
Respondent 4 ¹ (R4)	Projectleider weesfietsenpilot	28-04-2015
Respondent 5 (R5)	Afdelingshoofd THOR	08-06-2015
Respondent 6 (R6)	Teamleider THOR	10-06-2015
Respondent 7 (R7)	Afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling	15-06-2015
Respondent 8 (R8)	Opdrachtgever zelfredzaamheidpilot	01-06-2015
Respondent 9 (R9)	Projectleider zelfredzaamheidpilot	19-05-2015
Respondent 10 (R10)	Beleidsmedewerker zelfredzaamheidpilot	19-05-2015
Respondent 11 (R11)	Afdelingshoofd Veiligheid	12-06-2015
Respondent 12 (R12)	Projectleider woninginbraakpilot	01-06-2015
Respondent 13 (R13)	Trainee Veiligheid	22-05-2015
Respondent 14 (R14)	Wijkveiligheidsmanager	02-06-2015

¹ Met respondent 4 liep het verkennende gesprek uit tot een interview van 70 minuten. Omdat het om een verkennend gesprek ging is het interview niet opgenomen. De aantekeningen van dit gesprek zijn gebruikt voor analyse in dit onderzoek.

Bijlage 2: Overzicht respondenten verkennende gesprekken

	Functie	Datum gesprek	Doel
Respondent 1 (R1)	Gemeentesecretaris Gemeente Utrecht	12-02-2015	Innovatiecasus selecteren
Respondent 2 (R2)	Kwartiermaker datagedreven sturing	16-04-2015	Pilots selecteren
Respondent 4 (R4)	Projectleider weesfietsen	28-04-2015	Inzicht verkrijgen in pilot en actoren in kaart brengen
Respondent 8 (R8)	Opdrachtgever Zelfredzaamheid	28-04-2015	Inzicht verkrijgen in pilot en actoren in kaart brengen
Respondent 12 (R12)	Projectleider woninginbraak	28-04-2015	Inzicht verkrijgen in pilot en actoren in kaart brengen

Bijlage 3: Topiclijst

Pilot

- Wat is je rol hierbinnen
- Doel pilot
- Ontwikkelingen pilot
- Totstandkoming pilot

Ontstaan innovatie

- Hoe kwam je met data gedreven sturing in aanraking?
- Hoe binnen de gemeente?
- Hoe heeft de innovatie zich sindsdien ontwikkeld?

Institutionele innovatie

- Vernieuwing of verbetering?
- Welke bestuurlijke waarden? Anders dan voorheen?
- Incrementele ontwikkeling
- Nieuwe samenwerkingsverbanden
- Vormt het een nieuwe denk- of werkwijze, of de potentie daartoe?

Belemmeringen:

- Bureaucratie
- Verantwoording
- Risico's
- Gebrek aan concurrentie

Mogelijkheden:

- Samenwerkingspartners
- Incrementele innovatie
- Externe maatschappelijke uitdagingen
- Kennisdeling