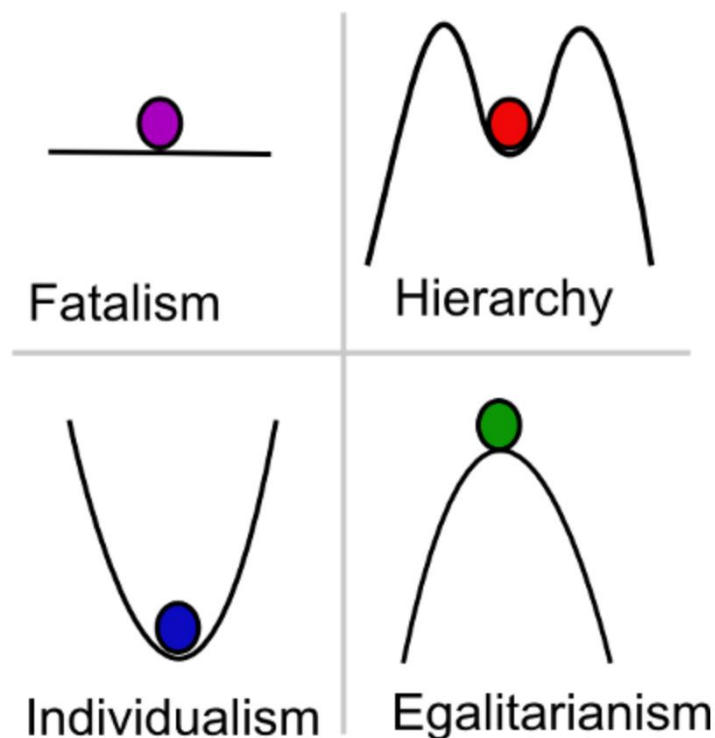


ICT, innovatie en overheid

De impact van cultuur op ICT-innovatie bij de gemeentelijke overheid



Masterscriptie Parttime Master Bedrijfskunde
Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit
Ynte Kramer
Studienummer 461841
19-9-2018

ICT, innovatie en overheid
De impact van cultuur op ICT-innovatie bij de gemeentelijke overheid
Afstudeerscriptie als onderdeel van het doctoraalexamen Bedrijfskunde, lichting 2016-2018

Door

Ynte Kramer
Studienummer 461841
yntekramer@hotmail.com

Afstudeercommissie:
dr. Ben Wempe (coach)
prof. dr. ir. Jan van den Ende (meelezer)

Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit
Parttime Master Bedrijfskunde

Publicatiedatum: 19-9-2018

Het auteursrecht van deze afstudeerscriptie berust bij de auteur.

Het gepresenteerde werk is origineel en er zijn geen andere bronnen gebruikt, dan waarnaar verwezen wordt in de tekst en die vermeld worden bij de referenties.

De inhoud van deze afstudeerscriptie is geheel voor de verantwoordelijkheid van de auteur. De RSM is slechts verantwoordelijk voor de onderwijskundige begeleiding en aanvaardt in geen enkel opzicht verantwoordelijkheid voor de inhoud.

Voorwoord

Dit is het dan. Na twee jaar studie vormt dit het eindresultaat van de parttime Master Bedrijfskunde. Toen ik begon met studeren in deeltijd, had ik niet gedacht dat ik zover zou komen. Nog niet getrouwd, zonder kinderen, begon ik eraan om een stuk theoretische achtergrond te vergaren, waarvan ik vond dat ik het miste. Het was mijn vrouw, Iwona, die vanaf de eerste dag heeft gezegd dat ik door zou gaan, totdat ik een Mastertitel had. Ze heeft gelijk gekregen.

Ik ben niet lichtvaardig aan deze studie begonnen en toch viel het me zwaar. De premaster van het eerste jaar in combinatie met een pasgeboren baby vroegen erg veel energie. Ik was erg blij dat het tempo vanaf het tweede semester wat lichter werd, al bleef het alle zeilen bijzetten, de gehele studie. Het gaf in elk geval wat extra tijd om mijn vrouw te helpen met het plannen van ons huwelijk. Het was een fantastische, intensieve, en erg leerzame periode. Eentje waarin ik veel enthousiaste en ambitieuze mensen heb mogen ontmoeten die mij stimuleerden en die mij hebben geholpen om tot het einde te komen.

De keuze van het onderwerp voor het afstuderen in het derde semester was niet zo moeilijk. Ik wist al snel in welke richting ik het onderwerp wilde zoeken. Dat lag in lijn met mijn werk en mijn interesses. Ik was en ben nog altijd geïnteresseerd in hoe het komt dat ICT-projecten mislukken. Om deze vraag als onderzoek in te kaderen, daarmee heb ik stevig geworsteld. Veel perspectieven hebben de revue gepasseerd. Van beleidsimplementatie, via de waardenethiek van Solomon, naar de grid-group cultural theory verder ontwikkeld door Aaron Wildavsky.

Mijn begeleider, Ben Wempe, was bij deze zoektocht een grote steun. Voortdurend stond hij klaar om te helpen bij het vinden van een geschikte invalshoek. Bedankt Ben, voor je niet-aflatende steun en bereidheid om me met advies bij te staan en van feedback te voorzien. Je hebt me meerdere malen verrast met hoe snel je door mijn schrijfsels bent gegaan. Ik kan me nog herinneren dat ik net een stel vragen en een stuk had gemaild en dat je nog geen halfuur later al contact met me zocht via Skype. Ik waardeer je inzet, je enthousiasme en de moeite die je voor mij hebt gedaan. Met plezier denk ik terug aan de peergroepsessies, waarin we als groep van jou begeleiding hebben gekregen.

Ook aan mijn meeleezer, Jan van den Ende, ben ik dank verschuldigd voor zijn hulp gedurende mijn afstudeerperiode. Hij heeft aan het begin van mijn traject geholpen met ideeën en voorbeelden van onderzoek. Jan, ook al is het geen Lean Innovation geworden, ik ben je dankbaar voor je hulp. Het is me op een andere manier goed van pas gekomen tijdens mijn werk. Bovendien wil ik je bedanken voor de feedbacksessie ongeveer halverwege mijn schrijven. Je hebt me goed aan de tand gevoeld, en aan het nadenken gezet wat ik nu eigenlijk met dit onderzoek probeerde aan te tonen. Ik hoop met dit stuk in ieder geval antwoord te hebben gegeven op deze vraag en de praktische relevantie van dit onderzoek duidelijk te maken.

Dan mijn studiemaatjes, met wie ik vele maandagen op campus Woudestein heb doorgebracht. Bedankt voor de middagen en avonden die hebben gediend als stok achter de deur om aan de slag te gaan en verder te werken, ook al waren ze niet allemaal even productief. Dankjewel, Sabine, dat ik op je kon bouwen, je hebt me geholpen wanneer het tegengaat, soms door mij mijn hart te laten luchten en meestal door er samen tegenaan te gaan. Ik kon altijd op je rekenen om er weer de schouders onder te helpen zetten en dingen weer in perspectief te zien. Dankjewel, Meryem, voor het luisteren naar mijn

geklets en je hulp om zaken daarmee beter te formuleren. Dank Sten, voor de momenten waarop we samen hebben afgesproken, ze hebben geholpen om de flow erin te houden. Bedankt Dion, ik hoop dat zaken wat rustiger worden en de stoom wat van de ketel gaat, opdat jij ook snel kunt afstuderen. Ik heb er alle vertrouwen in dat dat gaat lukken.

Tot slot dank aan mijn familie en mijn gezin. Mijn familie zal ik waarschijnlijk nooit kunnen uitleggen waarom ik zo nodig moest blijven studeren. Wat zocht ik er toch in? Het zal voor hen wennen worden dat ik niet meer alleen maar het studeren ben en wel weer gewoon bij verjaardagen en feestjes erbij ben. Dank aan mijn vrouw, Iwona, zonder wie ik dit nooit had kunnen doen. Je hebt altijd in mij geloofd, en de studie was voor jou minstens zo zwaar als voor mij. Weet, dat ik heel goed besef wat deze studie aan energie heeft gekost en ik hoop dat ik kan laten zien wat dit voor mij betekent. Veel liefs voor mijn kinderen, Lizzy en Lucas. Lizzy, papa zal vanaf nu vaker in de avonden en weekenden gewoon thuis zijn en aandacht voor je hebben. Misschien niet altijd door je de trap op te tillen, maar je hoeft niet meer te bellen om te vragen waar hij is. Lucas, je bent weliswaar te klein om te beseffen wat papa allemaal aan het doen was, maar je had heel goed door dat hij vaak wegging. Dat je dat moeilijk vond, begrijpt papa best, en dat zal vanaf nu minder vaak voorkomen.

En baby #3 – we weten op dit moment nog niet of je een jongen of meisje bent, maar je hebt zaken wel versneld door in stuitligging te gaan. Zodanig, dat ik toch maar over ben gegaan tot het afronden van dit stuk, in plaats van nog een laatste ronde feedback te vragen. Het gaat nu wel heel vlot, dus voordat je er bent, wil ik dit in elk geval afronden. Ik zie ernaar uit om je te ontmoeten.

Op naar de volgende uitdaging!

Ynte Kramer
september 2018

Inhoud

Voorwoord	ii
Samenvatting	1
1 Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Gemeente Rotterdam	6
1.3 Probleemstelling	10
1.4 Theoretisch relevantie	10
1.5 Praktische relevantie.....	12
1.6 Opbouw.....	13
2 Theoretisch kader	14
2.1 Grid-group cultural theory	15
2.1.1 Cultuurtypes (“ways of life”).....	17
2.1.2 Doelen, aanpak en mislukken	18
2.1.3 De Achilleshiel van cultuurtypes	20
2.1.4 Samenvatting	21
2.2 Innovatie	22
2.2.1 Wat is innovatie?	22
2.2.2 Hoe ziet het proces van innovatie eruit?	23
2.3 ICT en innovatie	24
2.4 Overheid en innovatie.....	25
2.4.1 Wat onderscheidt innovatie bij de overheid van innovatie elders?	26
2.4.2 Beleidsontwikkeling en -implementatie	28
2.5 Hoe hangt dit alles samen?.....	29
3 Methodologie.....	31
3.1 Onderzoeksontwerp	32
3.2 Dataverzameling	34
3.3 Data-analyse	36
4 Resultaten & analyse	37
4.1 Directie Innovatie, Informatievoorziening, Facilitair en Onderzoek (IIFO).....	37
4.2 Case A. HNW010	40
4.3 Case B. Digitale werkomgeving.....	45

4.4	Case C. Bereikbaarheid / vervanging bedrijfstelefonie.....	48
4.5	Analyse	50
5	Conclusies, discussie, beperkingen & vervolgonderzoek	53
5.1	Conclusies	53
5.1.1	Theoretische implicaties	55
5.1.2	Praktische implicaties	56
5.2	Discussie.....	57
5.3	Beperkingen	58
5.4	Vervolgonderzoek	58
6	Reflectie	60
7	Bibliografie	63

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1: Ambtelijke organisatie Rotterdam en de onderzochte directie	9
Figuur 2: Onderzochte domeinen met elkaar verbonden	10
Figuur 3: Opbouw studie.....	13
Figuur 4: Onderzoeksveld	14
Figuur 5: De elementen van grid-group cultural theory en hun onderlinge relatie	15
Figuur 6: Grid-group cultural theory.....	16
Figuur 7: Het innovatieproces.....	23
Figuur 8: Het beleidsproces	27
Figuur 9: Het innovatieproces.....	28
Figuur 10: Onderzoeksmodel.....	31
Figuur 11: Tijdlijn HNW010 uit overdrachtnotitie HNW010 (Gemeente Rotterdam, 2014a)	41

Tabellen

Tabel 1: Ingebouwde zwaktes van cultuurtypes (Hood, 2000, p. 28).....	20
Tabel 2: Trefwoorden behorend bij de cultuurtypes.....	21
Tabel 3: Analyse directie	39
Tabel 4: Analyse Case A.	44
Tabel 5: Analyse Case B.....	47
Tabel 6: Analyse Case C.....	49
Tabel 7: Analyse resultaten.....	50

Samenvatting

Overheid en ICT-innovatie, het is geen gelukkig huwelijk. Overheden slagen er maar beperkt in om het innovatiepotentieel van ICT te benutten en ICT-innovatie succesvol in te zetten om een digitale transformatie van de overheid te bewerkstelligen. Hoe komt dit? Welke rol speelt cultuur hierbij?

Deze studie doet onderzoek naar de invloed van cultuur op ICT-innovaties bij een specifieke overheidsorganisatie, de gemeente Rotterdam. Als tweede stad van Nederland wordt deze gemeente gezien als representatief voor lokale overheid, die relatief dicht bij de burger staat. Het gebruikt de grid-group cultural theory, oorspronkelijk ontwikkeld door antropoloog Mary Douglas en uitgewerkt door Thompson, Ellis en Wildavsky, om antwoord te geven op de onderzoeksvraag: *“Hoe beïnvloedt cultuur ICT-innovatie bij de gemeente Rotterdam?”* Hiervoor wordt gekeken of, en zo ja, hoe verschillende vormen van cultuur zijn te herkennen in een drietal onderzochte cases. Het belicht welke invloed cultuurtypes hebben op ICT-innovatie door de retoriek en het handelen van betrokkenen binnen de onderzochte cases te analyseren. Door de invloed van cultuur te verklaren denkt deze studie uitspraken te kunnen doen die indicatief zijn voor ICT-innovatie bij lokale overheid in het algemeen.

Allereerst wordt de grid-group cultural theory uiteengezet en toegelicht. Er wordt ingegaan op de verschillende cultuurtypes en hoe deze zich van elkaar onderscheiden. Vervolgens wordt beschreven wat cultuurtypes betekenen voor de wijze waarop doelen worden gedefinieerd en hoe deze worden nagestreefd. Er blijken vijf verschillende cultuurtypes te zijn die elk ingebouwde zwaktes kennen en die met elkaar in conflict gaan, hoewel ze elkaar tegelijkertijd nodig hebben om hun bestaan te kunnen rechtvaardigen. Om de cultuurtypes te kunnen duiden in de onderzochte organisatie en cases, is er een raamwerk samengesteld met daarin de kenmerken van de verschillende cultuurtypes.

Het theoretisch kader bespreekt daarna de verschillende domeinen, innovatie, ICT en overheid. In de eerste plaats buigt het zich over de definitie van innovatie. Het laat zien dat het bij innovatie gaat over de nieuwheid van ideeën en de praktische implementatie ervan. Bovendien wordt het innovatieproces beschreven. Ten tweede wordt er onderzocht, hoe ICT en innovatie zich tot elkaar verhouden en wat het innovatiepotentieel van ICT betekent voor ICT-innovatie. Ten derde wordt de verbinding gelegd naar overheid en benoemd wat zo uniek is aan innovatie voor overheid. Ook wordt het beleidsproces van de overheid vergeleken met het innovatieproces.

De koppeling naar de grid-group cultural theory bestaat eruit dat ICT-innovatie gedreven wordt vanuit de culturele denkbeelden van (groepen) individuen, gebaseerd op hun cultuurtype. Dit maakt dat volgens de literatuur cultuurtypes te herkennen zijn aan de doelen, aanpak en definities van succes en falen. Zichtbare conflicten zijn te verklaren vanuit de onderlinge verhouding van cultuurtypes. Als er sprake is van een leidend cultuurtype zijn er voorspellingen te doen hoe de zwakke plekken hiervan zich uiten bij een ICT-innovatie.

Door een algemeen beeld te schetsen van de ICT-organisatie en een drietal cases aan de hand van gevoerde semi-gestructureerde interviews, onderzoekt deze studie of het gestelde in de literatuur te verifiëren valt. Klopt het dat er cultuurtypes te herkennen zijn bij de gemeente Rotterdam en welke invloed heeft dit op ICT-innovatie? Hiervoor wordt secundaire analyse verricht van de interviewverslagen, observatienotities en beschikbare documentatie. Cultuurtypes worden bepaald aan de hand van het in het theoretisch kader gedefinieerde raamwerk.

De resultaten van het onderzoek laten zien dat grid-group cultural theory verrassend goed blijkt te passen om cultuurtypes te herkennen in de ICT-organisatie van de gemeente Rotterdam en de verschillende cases van ICT-innovatie. Er blijkt niet een universele invloed van cultuur op ICT-innovatie te zijn, maar elke situatie kent eigen bijzonderheden. Het onderzoek wijst uit dat grid-group cultural theory een verklaring biedt voor waargenomen conflicten en kan eveneens duiden welke zwakke plekken zich kunnen openbaren. De praktische relevantie hiervan is dat het zich als instrument onderscheidt van andere benaderingen om te verklaren of ICT-innovatie slaagt of mislukt, bekeken vanuit een bepaald cultuurtype. Daarmee staat grid-group cultural theory in tegenstelling tot veel van de populaire managementliteratuur die uitgaan van een soort van geloof dat succes is af te dwingen.

Wat dit onderzoek laat zien is dat het waarde heeft om ICT-innovatie vanuit verschillende cultuurtypes te beschouwen, elk heeft immers een zekere mate van geldigheid. Daarmee is de theorie als instrument toe te passen om alle stemmen te horen (van verschillende cultuurtypes), niet omdat zo de ideale mix wordt gevonden, maar omdat zo de invloed van cultuur op ICT-innovatie vanuit meerdere perspectieven belicht kan worden. Daarmee valt er in te spelen op de blinde vlekken die een enkel cultuurtype heeft. Bovendien maakt het datgene zichtbaar wat niet gehoord en wat over het hoofd gezien wordt, en welk aandeel dit missende element kan hebben.

Deze studie sluit af met een discussie van de gevonden resultaten, de beperkingen van het onderzoek en de daarmee gepaard gaande suggesties voor vervolgonderzoek. Tot slot wordt teruggeblikt op de totstandkoming van dit onderzoek en het resultaat in een reflectie op het proces en het product.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Rapporten van de Algemene Rekenkamer (2017), informatie van de minister van Binnenlandse Zaken (Elias, Ulenbelt, Fokke, Bruins Slot, & Meenen, 2014; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015) en allerlei berichten in de media (ANP, 2014; Giebels, 2017; Giebels & Leeuw, 2017; Hartog, 2018) laten zien dat innovaties bij de overheid niet zo goed lopen. Mijn persoonlijke ervaringen van de projecten die ik de afgelopen jaren voor overheidsorganen heb uitgevoerd, bevestigen dit beeld.

De laatste vijf jaar heb ik als bedrijfsadviseur bij verschillende publieke organisaties (landelijke overheid, een uitvoeringsorgaan en gemeentelijke overheid) meegewerkt aan grote innovatietrajecten. Bij elk van deze trajecten werden grote ICT-vernieuwingen in de desbetreffende organisatie doorgevoerd met als doel om een verandering in de organisatie teweeg te brengen die inspeelde op organisatorische en technologische trends en ontwikkelingen. Het is mij opgevallen dat bij veel van de programma's en projecten die ik heb uitgevoerd een bepaalde wetmatigheid zichtbaar is: hoewel het programma of project zich richt op de implementatie van een informatiesysteem, of een andere technische oplossing, hebben deze programma's en projecten altijd bijkomende doelen die zich richten op een andere wijze van werken. Juist in het realiseren van dit laatste schieten deze programma's en projecten in mijn ervaring vaak tekort. Hierbij wordt vaak verwezen naar zogenaamde "weerstand" die bestaat tegen verandering (Coch & French, 1948) of dat er voor goede implementatie een cultuurverandering benodigd is (Kotter, 1996). Dit laatste onderwerp, cultuur in samenhang met innovatie, is de focus van deze scriptie.

De overheid heeft de naam dat zij niet goed is in innovaties en ICT¹-projecten in het bijzonder. De Algemene Rekenkamer formuleerde het probleem hierover in 2008 als volgt: (...) *ICT-projecten bij de overheid blijken veel duurder te worden dan gedacht, vragen meer tijd dan gepland of leveren niet het gewenste resultaat op. Dat is ernstig, omdat met ICT-projecten van de overheid vaak veel publiek geld is gemoeid. Bovendien zijn de gevolgen van in meer of mindere mate mislukte projecten vaak groot en maatschappelijk onaangenaam.* (...) (2008). In 2014 stelde de tijdelijke commissie ICT vast dat de rijksoverheid een deel van haar ICT-projecten niet op orde heeft (Elias e.a., 2014), hetgeen werd onderbouwd met de bevindingen uit het onderzoek door Policy Research Corporation (Policy Research Corporation, 2013).

Tegelijkertijd is ICT voor de overheid veranderd van een randvoorwaarde om bestaande processen te automatiseren, naar ICT als een integraal onderdeel van de beleidsvorming en -uitvoering en als noodzakelijk voor de communicatie met burgers en bedrijven (Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid, 2017). ICT is daarmee niet langer alleen een middel om de efficiëntie van de organisatie te vergroten, noch een middel voor concreet in te boeken kostenreducties. Integendeel, ICT staat aan de basis van de digitale transformatie en innovatie van de overheid. Vooral door innovaties op het vlak van ICT is de overheid in staat de interne processen te verbeteren, de organisatie anders in te richten, beter

¹ ICT: Informatie- en communicatietechnologie

samen te werken met interne en externe (keten-)partners en nieuwe manieren van werken te vinden die aansluiten bij de behoeften van burgers en bedrijven.

In andere woorden, ICT is noodzakelijk geworden voor innovaties ten aanzien van het uitvoeren van wezenlijke taken van de overheid. Daarbij vertonen programma's om ICT te implementeren en te vernieuwen alle wezenskenmerken van de wijze waarop overheidsorganisaties tot (overheids-)beleid komen. Immers, beleid is het stellen van doelen, middelen en een tijdspad in onderlinge samenhang. Zoals de overheid door middel van beleid een poging doet de richting en de middelen aan te geven die zij wil inzetten om een bepaald beleidsdoel te bereiken, worden ICT-programma's ingezet om ondersteuning te bieden aan de totstandkoming van dergelijk beleid en de uitvoering ervan.

Terwijl ICT wordt gezien als een noodzaak om te vernieuwen of te innoveren, blijkt uit bovenstaande dat dit maar beperkt lukt. Hoe komt dit dan? Is het dat de overheid niet in staat is om de juiste omstandigheden te scheppen waaronder een innovatie wordt ingevoerd? Is er een verschil in houding van degenen die de innovatie invoeren en degenen die geacht worden het te gebruiken? In deze studie vormt het vermoeden dat verschillen in cultuur een aandeel hebben in het mislukken van innovaties, de basis van het onderzoek.

De invoering van het ERP-pakket SAP bij het Ministerie van Defensie in het programma SPEER geldt inmiddels als een klassieker van een mislukking van ICT-innovatie. Dit project, een van de grootste en langst lopende ICT-projecten van de rijksoverheid, begonnen in 2005 en volgens planning in 2009 klaar, had in 2013 al € 481 miljoen gespendeerd, waar de oorspronkelijke raming € 185 miljoen bedroeg (Algemene Rekenkamer, 2014). Volgens de tussentijdse toets door de Algemene Rekenkamer in 2014 zullen de kosten bij volledige invoering van het ERP-pakket € 900 miljoen hebben bedragen (dit valt op dit moment niet te verifiëren, omdat – ondanks beëindiging van het programma SPEER – de invoering van het ERP-pakket nog altijd gaande is (Auditdienst Rijk, 2018)).

Ook in recentere berichtgeving blijkt dat de taaiheid van ICT-projecten bij de overheid zich voortzet: het lukt de landelijke overheid en gemeentes niet om gezamenlijk te komen tot een centrale basisregistratie personen (Giebels, 2017), de Belastingdienst heeft grote ICT-problemen (Hofs, 2018) en het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) kent door de zware ICT-component een groot afbreukrisico (Bureau ICT-toetsing, 2017). Zelfs in april 2018 stond nog in de krant hoe de Rechtspraak volgens een extern rapport hun ICT-project voor het automatiseren van de werkprocessen vanaf het begin heeft “onderschat” (Raalte, 2018). Waar de oorspronkelijke kosten van dit project geschat werden op € 60 miljoen, staat de teller momenteel op € 220 miljoen. Na het uitbrengen van dit rapport is de ambitie van het ICT-project sterk bijgesteld. Het project richt zich in de nieuwe doelstellingen slechts op toegang tot het digitale juridisch dossier door advocaten en burgers. In andere woorden, de oorspronkelijke doelstellingen worden niet meer behaald. Daarmee is ook dit een voorbeeld van een mislukt project (1999).

Ervan uitgaand dat de overheid er niet bewust op aanstuurt dat ICT-programma's mislukken, gebeuren er tussen de bepaling van de noodzaak tot vernieuwing of innovatie en de uitvoering zaken die leiden tot het moeizame verloop van dit soort programma's. Heeft dit te maken met de wijze waarop de overheid is georganiseerd en de wereldbeelden en culturele waarden die er bestaan bij de medewerkers van de overheid? Het moge duidelijk zijn dat niet iedereen het nut en de noodzaak van het doorvoeren van ICT-programma's zal onderschrijven of er evenveel waarde aan zal toekennen: persoonlijke voorkeur en legitimatie van persoonlijke keuzes zijn van invloed. Dit verklaart nog niet het grootschalige mislukken van dit type innovaties. Wel is het indicatief dat er verschillen bestaan in de wijze waarop medewerkers kijken naar een innovatie.

Onderzoek laat zien dat organisatiecultuur een barrière kan vormen bij het doorvoeren van ICT-innovaties (Davison & Martinsons, 2003). In de literatuur omtrent organisatiecultuur, is het gemeengoed dat er zoiets bestaat als een nationale of een organisatiecultuur en dat deze te meten valt (Hofstede, Neuijen, Daval Ohayv, & Sanders, 1990). Er zijn enkele belangrijke punten van kritiek op deze benadering (Ford, Connelly, & Meister, 2003). Enerzijds gaat deze uit van cultuur als een statisch fenomeen, dat niet verandert. Anderzijds beschouwt deze literatuur cultuur als homogeen, subculturen bestaan niet. Deze studie onderschrijft de kritiek en benadert cultuur als veranderlijk en als een ambigu fenomeen. Cultuur wordt in deze studie beschouwd als iets dat een organisatie "is" op grond van denkbeelden en culturele waarden, en niet iets dat een organisatie "heeft" en dat valt te meten.

Hierbij wordt gebruik gemaakt van grid-group cultural theory² als normatief kader. In deze theorie, oorspronkelijk ontwikkeld door de Britse antropoloog Mary Douglas, wordt rekening gehouden met het bestaan van meerdere rationaliteiten: verschillende cultuurtypes, wereldbeelden, bestaan in deze theorie parallel aan elkaar. Deze cultuurtypes botsen met elkaar, maar hebben elkaar tegelijkertijd nodig om hun bestaan te legitimeren (Mamadouh, 1999).

Volgens deze theorie is er een beperkte set van cultuurtypes die levensvatbaar is: dit zijn combinaties waarin sociale relaties en culturele denkbeelden elkaar versterken. Sociale relaties, met wie iemand omgaat, bevorderen een bepaalde kijk op de wereld. Culturele denkbeelden, hoe iemand over de wereld denkt en de waarden die hij erop nahoudt, karakteriseren het gezelschap dat of de organisatie die iemand zoekt. Zo is er een wisselwerking tussen de sociale relaties en de culturele denkbeelden, en bepaalt en bevestigt het een het ander (Thompson, Ellis, & Wildavsky, 1990, pp. 1–2).

In tegenstelling tot het traditionele beeld van een statische, homogene organisatiecultuur laat deze culturele theorie dynamiek en variatie toe. Het traditionele, statische beeld van organisatiecultuur beschouwt dit begrip als iets dat een groep identificeert en onderscheidt van een ander, en deze cultuur verandert niet: het is een eigenschap van de organisatie. Cultuur valt te meten op basis van een set aan vaste dimensies, bijvoorbeeld zoals in het model van Hofstede et al. (1990, p. 288): (...) "*power distance*" (*large vs. small*), "*uncertainty avoidance*" (*strong vs. weak*), "*individualism*" vs. "*collectivism*," and "*masculinity*" vs. "*femininity*" (...). Grid-group cultural theory staat daarentegen in de eerste plaats veranderingen toe, zowel aanpassingen binnen een cultuurtype, als veranderingen van het ene naar het andere cultuurtype. Dit laatste heeft plaats als groepen en individuen opeenvolgende gebeurtenissen

² Er is enige discussie over de benaming van de theorie. Oorspronkelijk geïntroduceerd als grid-group analysis door Mary Douglas, de theorie staat beter bekend als Cultural Theory met hoofdletters sinds de gelijknamige publicatie door Thompson et al. (1990). Omdat er echter meerdere vormen van culturele theorieën bestaan, hanteer ik in dit verslag de wijze van duiden gehanteerd door Mamadouh (1999).

niet meer kunnen verklaren binnen de opvattingen van het cultuurtype dat zij aanhangen (Thompson e.a., 1990, p. 75). Ten tweede staat de theorie een grotere variatie toe dan in het traditionele beeld. In plaats van een verschuiving tussen twee mogelijkheden (bijvoorbeeld veel of weinig “*power distance*”) kent grid-group cultural theory drie (of vier, als het onttrekken aan cultuur wordt meegeteld) mogelijke verschuivingen per cultuurtype (Thompson e.a., 1990, p. 75). Tot slot laat deze theorie pluralisme toe, meerdere cultuurtypes bestaan tegelijkertijd naast elkaar, en zo doet het recht aan het bestaan van meerdere, verschillende subculturen. Daarmee biedt dit een bredere en realistischer kijk op cultuur en doet het recht aan culturele veranderingen binnen organisaties.

Om deze redenen – het bestaan van meerdere, dynamische cultuurtypes die bovendien naast elkaar kunnen bestaan – lijkt grid-group cultural theory een goede lens te bieden om het proces van innovatie te beschouwen vanuit een cultureel perspectief. Dit valt zo te gebruiken om indicaties voor verschillen in cultuur te vinden tussen bijvoorbeeld ICT-medewerkers en ambtenaren in het sociale en maatschappelijke domein. In deze studie wordt onderzocht wat de implicaties zijn van verschillen in cultuur op de wijze waarop ICT-innovaties binnen de overheid tot stand komen.

ICT-programma's en -projecten worden in deze studie beschouwd als innovaties die volgens het innovatieproces van Rogers (2003) geïnitieerd en geïmplementeerd worden. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat een organisatie, organisatieonderdelen en individuen er verschillende culturen op na kunnen houden. Wat betekent het bestaan van verschillende cultuurtypes voor de wijze waarop het innovatieproces verloopt? Grid-group cultural theory suggereert dat elk cultuurtype een eigen onderscheidende manier heeft om handelen te organiseren, hetgeen het aannemelijk maakt dat dit ook voor innovatie geldt. In het theoretisch kader wordt deze suggestie nader toegelicht en bekeken hoe de verschillende cultuurtypen innovatie beschouwen en hoe dit ten goede komt aan het wereldbeeld.

Door te onderzoeken of en welke verschillende cultuurtypes zijn te herkennen in de cases van deze studie (in aanpak, wijze van organiseren, denkbeelden over hoe in te gaan op mislukking), denkt deze studie een beeld te kunnen schetsen van, en een verklaring te geven voor het effect dat cultuur heeft op ICT-innovatie om daarmee de vraag te beantwoorden of cultuur van invloed is op het lukken of mislukken van ICT-innovatie.

1.2 Gemeente Rotterdam

Deze studie gebruikt de gemeente Rotterdam als onderzoekseenheid. Als bestuursorgaan van de tweede stad van Nederland vertoont de gemeente Rotterdam de kenmerken van een grote, complexe lokale overheid, die desondanks qua handelen dichtbij de burger staat. De gemeente Rotterdam presenteert zich als een innovatieve organisatie, die inspeelt op de kritische samenleving, waarbij de kernwaarden samenwerken, verantwoordelijkheid, vertrouwen, resultaatgerichtheid en openheid centraal staan. Rotterdam is hiermee een interessante case vanuit het oogpunt van innovatie.

Als organisatie laat de gemeente Rotterdam zich erop voorstaan dat zij ruimte biedt aan mensen met ideeën. Dit valt bijvoorbeeld terug te zien in de initiatieven die zij opzet zowel in het fysieke als in het maatschappelijk domein. Zo heeft de gemeente in de Rotterdamse buitenruimte 64 innovatieve ideeën in de praktijk gerealiseerd³ en bestaat er het Citylab010 waarmee maatschappelijke initiatieven vanuit

³ Zie <http://rotterdam.maps.arcgis.com/apps/MapTour/index.html?appid=f81b51f446f14f7c973d1714073f9976#> (opgeroepen op 19 juli 2018)

de gemeente worden ondersteund en gesubsidieerd⁴. Het aantal van dergelijke initiatieven maakt het waarschijnlijk dat er innovaties zijn die de onderzoeker van dichtbij kan bestuderen. Dit maakt de gemeente Rotterdam bovendien een boeiende organisatie om te zien hoe zij omgaat met de uitdagingen rondom innovaties bij de overheid.

Als vorm van lokale overheid zijn gemeentes in Nederland onderling goed met elkaar te vergelijken: zij hebben vanuit de centrale overheid alle dezelfde verantwoordelijkheid en staan qua dienstverlening relatief dichtbij de burger, waardoor effecten van ICT-innovatie goed zijn waar te nemen. Dit maakt het waarschijnlijk dat de gevonden resultaten vanuit deze studie eveneens toepasbaar zijn voor andere gemeentes in Nederland. Ook andere lokale overheidsorganisaties, die rechtstreeks met burgers en bedrijven te maken hebben en vanuit wetgeving verplichtingen hebben, zoals waterschappen, kunnen putten uit de resultaten van dit onderzoek.

Net als elke gemeente in Nederland bestaat de gemeente Rotterdam uit het politiek bestuur enerzijds en de ambtelijke organisatie anderzijds. Het politiek bestuur bestaat uit de gemeenteraad als hoogste bestuurlijk orgaan en het college burgemeester en wethouders voor het dagelijks bestuur. Uiterlijk elke vier jaar vinden verkiezingen plaats, waarbij de stemgerechtigde burger van Rotterdam zijn stem kan uitbrengen om zich door een politieke partij te laten vertegenwoordigen in de gemeenteraad. De burgemeester van Rotterdam wordt door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaar.

De ambtelijke organisatie realiseert de politiek bestuurlijke ambities van gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de gemeentesecretaris, die de eerste adviseur vormt van het college. Bij de ambtelijke organisatie van de gemeente Rotterdam werken ongeveer 12.000 medewerkers.

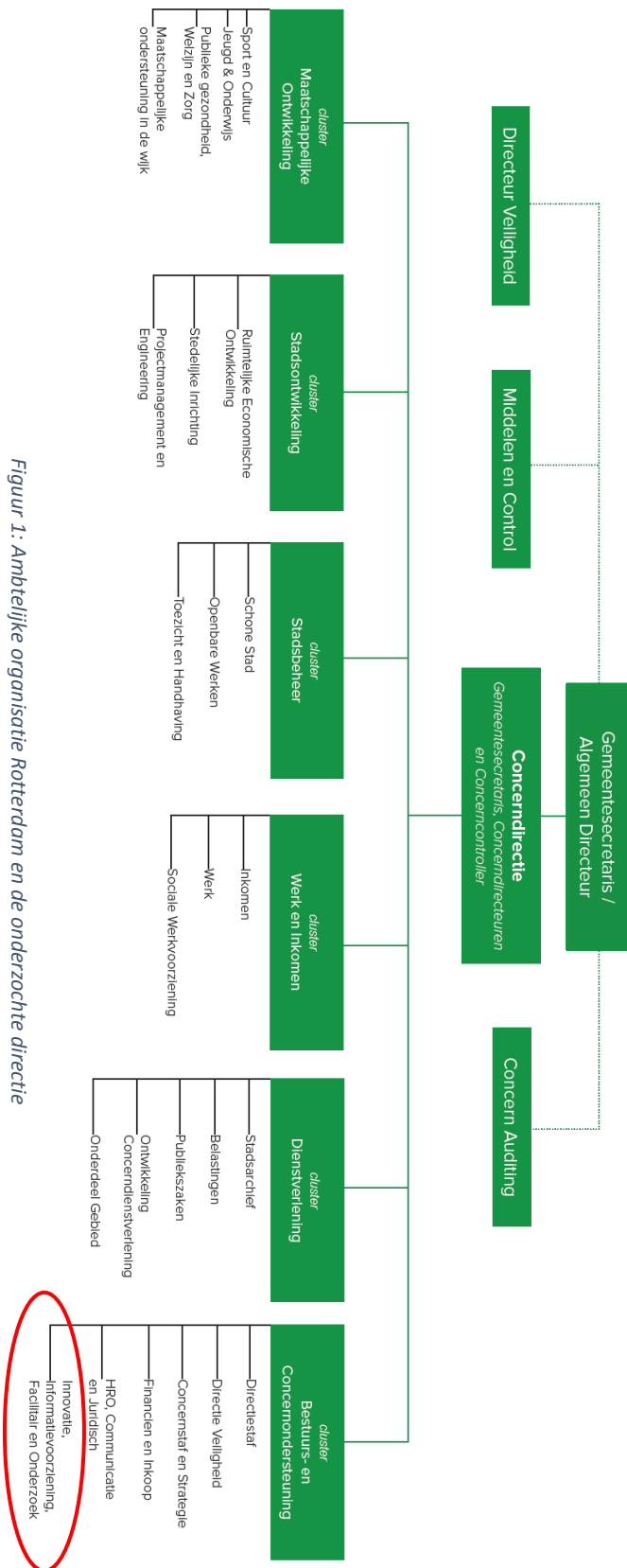
Deze organisatie van de gemeente Rotterdam bestaat sinds de reorganisatie in 2015 uit een zestal clusters:

- Maatschappelijke Ontwikkeling (MO),
- Stadsontwikkeling (SO),
- Stadsbeheer (SB),
- Werk en Inkomen (W&I),
- Dienstverlening (DV), en
- Bestuurs- en Concernondersteuning (BCO).

⁴ Zie <https://www.citylab010.nl/> (opgeroepen op 19 juli 2018)

Een vereenvoudigde schets van de ambtelijke organisatie wordt weergegeven in Figuur 1. Elk van de clusters wordt geleid door een directeur. Tezamen met de gemeentesecretaris, die fungeert als algemeen directeur, vormen de clusterdirecteuren de conerndirectie van de gemeente Rotterdam. Elk van de clusters bestaat uit verschillende directies met elk op hun beurt een hoofd of directeur. Directies bestaan uit meerdere afdelingen met elk een afdelingshoofd.

Het cluster BCO is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en informatievoorziening van de gemeente Rotterdam. Dit cluster heeft ongeveer 2.000 medewerkers. Binnen het cluster BCO is concernhuisvesting, informatievoorziening en innovatie belegd bij de directie Innovatie, Informatievoorziening, Facilitair en Onderzoek (IIFO). Dit onderdeel vormt de ICT-organisatie van de gemeente Rotterdam. Deze studie heeft op dit niveau onderzoek gedaan en de onderzochte cases op het gebied van innovatie zijn vanuit deze directie belicht.



Figuur 1: Ambtelijke organisatie Rotterdam en de onderzochte directie

1.3 Probleemstelling

De hoofdvraag die in deze studie wordt onderzocht, is:

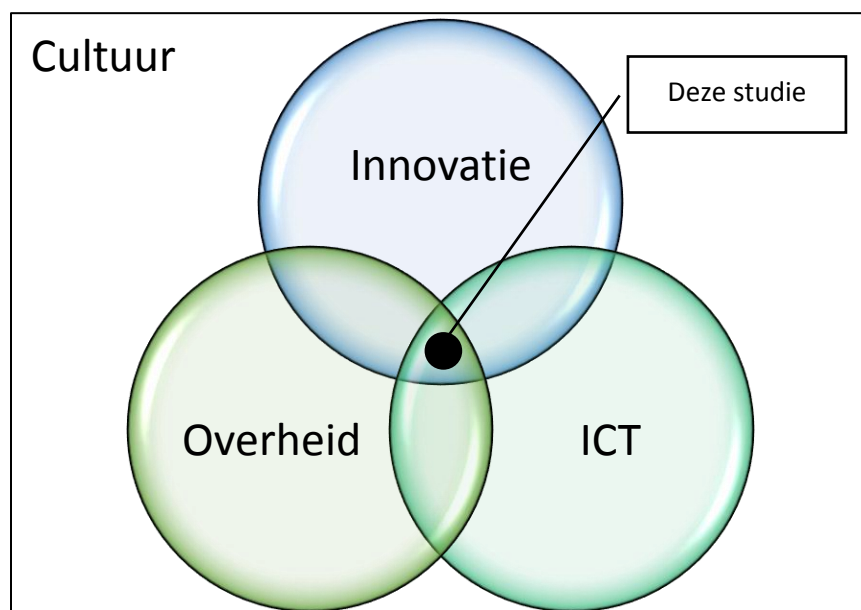
Hoe beïnvloedt cultuur ICT-innovatie bij de gemeente Rotterdam?

1.4 Theoretisch relevantie

Het doel van deze studie is om te kijken of de invloed van cultuur een verklaring biedt voor de doelen die worden nagestreefd, de gekozen aanpak, eventuele conflicten die optreden en het succes of falen van ICT-innovatie bij de overheid. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het perspectief van grid-group cultural theory om het fenomeen cultuur te bestuderen. Gegeven dat vanuit verschillende wereldbeelden verschillend wordt gekeken naar deze zaken, zal deze studie eveneens ingaan op de wijze, waarop dit vanuit deze cultuurtypes wordt beschouwd. Daarmee denkt deze studie een bijdrage te leveren aan meerdere lacunes in de bestaande literatuur.

Deze studie verbindt de volgende drie domeinen: innovatie, ICT en overheid. Het maakt gebruik van de innovatieliteratuur, maar vult deze aan met bijzonderheden van de overheid gebaseerd op bestuurskundig onderzoek. Bovendien belicht de studie een specifiek gebied van innovaties, te weten het domein van door Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) geïnitieerde innovaties. Hierbij kijkt de studie naar de inzet van ICT door de overheid, en verrijkt daarmee ook het domein van ICT-onderzoek.

Deze studie bevindt zich hiermee in het middelpunt van onderstaand Venndiagram (Figuur 2), het maakt gebruik van de kennis op elk van deze deelgebieden, maar combineert deze vanuit een nieuw gezichtspunt: *cultuur*. Door gebruik te maken van de grid-group cultural theory wordt in deze studie een perspectief gehanteerd dat – voor zover bekend bij de onderzoeker – niet eerder is toegepast op deze domeinen.



Figuur 2: Onderzochte domeinen met elkaar verbonden

ICT vormt hierbij het fundament. Deze studie onderzoekt cases met een ICT-component en beschouwt hoe dit innovatie binnen de organisatie te weeg brengt. Het aspect van innovatie vormt een verbijzondering van de onderzochte ICT-programma's en projecten: alleen die zaken die leiden tot innovatie worden door deze studie belicht. Tot slot vormt de gemeentelijke overheid de derde verbijzondering van het soort innovatieve ICT-programma's en projecten die worden onderzocht. Alleen dit type programma's en projecten bij de gemeentelijke overheid komen in aanmerking voor dit onderzoek.

In de literatuur wordt veel onderzoek gedaan naar innovatie in de private sector. Het is een gevestigd onderzoeksgebied dat probeert te verklaren waarom en hoe innovatie plaatsvindt. Voor de publieke sector geldt echter dat onderzoek naar innovatie vrij beperkt is. Concepten van innovatie voor de private sector worden vaak overgenomen door onderzoekers van de publieke sector (Hartley, 2014; Teisman, van der Voort, & Meijer, 2016). Deze studie wil de kennis van innovatie binnen de (lokale) overheid verrijken, gebruikmakend van het cultuurperspectief.

Het weinige onderzoek naar innovatie bij de overheid dat er is, richt zich vooral op analyses van succesvolle cases, zonder daarbij de omstandigheden te conceptualiseren en te analyseren (Lewis, Ricard, & Klijn, 2018). Empirisch onderzoek naar initiatie en implementatie van innovatie bij de overheid blijkt relatief beperkt (de Vries, Bekkers, & Tummers, 2016; Greenhalgh, Robert, Macfarlane, & Bate, 2004; Hartley, 2014). Door gebruik te maken van empirisch onderzoek overbruggt deze studie dit gemis.

In de innovatieliteratuur, wordt cultuur meestal beschouwd vanuit het perspectief van "bedrijfsklimaat" ("organizational climate") (Nystrom, Ramamurthy, & Wilson, 2002) of vanuit de invloed van de manager (Damanpour & Schneider, 2006, 2009). Wetenschappelijk onderzoek naar het effect van cultuur op ICT-implementaties, legt de nadruk op het gebrek aan "fit" tussen de cultuur van een organisatie en de geïntroduceerde systemen of op het onbegrip van managers om het effect te zien van ICT-implementatie op de organisatiecultuur (Davison & Martinsons, 2003). Cultuur wordt bij beide domeinen beschouwd als een vaststaand "iets", dat een organisatie als eigenschap heeft.

Daarmee wordt over het hoofd gezien, dat in een organisatie vaak verschillende culturen naast elkaar leven. Cultuur als zodanig is niet een vastomlijnd concept, maar bestaat uit meerdere, elkaar tegensprekende cultuurtypes van (groepen van) individuen binnen een organisatie. Bovendien gaan de ideeën soms in elkaar over, of veranderen. Grid-group cultural theory (Thompson e.a., 1990) belicht vooral dit dynamische, veelvormige aspect van cultuur en probeert te verklaren hoe verschillende cultuurtypes naar elkaar kunnen bestaan.

Tegelijkertijd accepteert deze theorie dat de dynamiek en veelvormigheid van cultuur een gegeven is, en probeert het niet zozeer cultuur te meten, als wel te gebruiken om het handelen van (individen en) organisaties te kunnen duiden. Een bijdrage van deze studie is de beschouwing van ICT-innovaties bij de overheid vanuit dit dynamische, veelvormige beeld van cultuur, hetgeen volgens deze studie meer recht doet aan wat er werkelijk bij dit type innovaties speelt.

Hoewel grid-group cultural theory op vele vlakken is toegepast, beleid, religie, politieke theorie, risicomanagement, is dit – voor zover bekend bij de onderzoeker – nog nauwelijks gedaan op het gebied van innovatie, en in het geheel niet op het gebied van ICT-innovatie bij de (lokale) overheid.

1.5 Praktische relevantie

In de dagelijkse praktijk van ICT-innovatie wordt er vanuit gegaan dat voor elk probleem een eenvoudige, technische oplossing bestaat. Deze studie toont aan de hand van grid-group cultural theory dat er een rijker en veelzijdiger beeld bestaat van hoe cultuur, in de vorm van cultuurtypes, ICT-innovatie bij de overheid beïnvloedt. Door te laten zien dat meerdere wereldbeelden of cultuurtypes bestaan die elk hun eigen definities, waarden en overtuigingen hanteren, valt af te leiden of en hoe er recht gedaan kan worden aan de verschillende cultuurtypes die er bestaan. Bovendien valt er te zien of bij ICT-innovatie niet bepaalde cultuurtypes over het hoofd worden gezien.

Elk cultuurtype kent ingebouwde zwaktes. Wanneer er bij ICT-innovatie sprake is van onbalans en/of een leidend cultuurtype dan is het waarschijnlijk dat de zwaktes van dit cultuurtype leiden tot onbedoelde neveneffecten of zelfs het tegenovergestelde resultaat, hetgeen conflicten en mislukking betekent. Een ander effect is, dat hoe meer nadruk er ontstaat op een cultuurtype, hoe meer de andere cultuurtypes zich zullen organiseren in hun weerstand tegen de – vanuit hun oogpunt ongewenste – manier van innovatie.

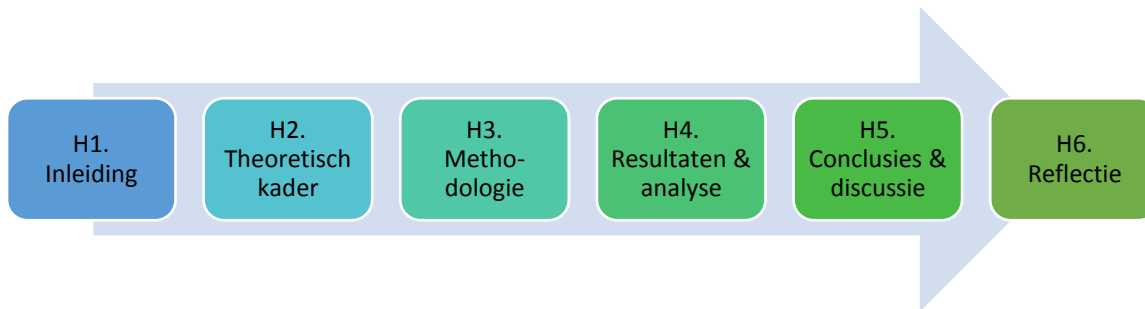
Door een beter begrip van de verschillende cultuurtypes en het waarom van hun handelen valt te voorkomen dat deze weerstand ICT-innovatie verhindert en zijn er betere besluiten te nemen gedurende het innovatieproces. Omdat er rekening wordt gehouden met de waarden en overtuigingen van meerdere cultuurtypes, ontstaat er begrip voor de keuzes en het handelen van actoren tijdens het innovatieproces. Niet dat de verschillende cultuurtypes het met elkaar eens zullen worden, maar elk van de cultuurtypes voegt elementen toe die de andere missen. Zo worden alle stemmen die er zijn, gehoord (Verweij e.a., 2006, p. 822), en valt er door de andere cultuurtypes op te reageren.

Door de in deze studie benoemde indicatoren van de cultuurtypes valt zo in de praktijk te voorspellen waar conflicterende overtuigingen ICT-innovatie kunnen beïnvloeden. Daarmee geeft deze studie handvatten hoe in een vroegtijdig stadium de verschillende cultuurtypes tegemoet zijn te komen of is te anticiperen op potentiële conflicten tussen cultuurtypes, en valt te inventariseren in hoeverre dit ICT-innovatie kunnen helpen dan wel hinderen. Zo zijn maatschappelijke kosten die gemoeid zijn met het mislukken van ICT-programma's te voorkomen en valt het innovatieproces te verbeteren.

Deze studie is daarmee relevant voor besluitvoerders rondom ICT-innovatie, ICT-management en uitvoerenden van ICT-innovatieprogramma's en -projecten bij gemeentelijke en lokale overheid.

1.6 Opbouw

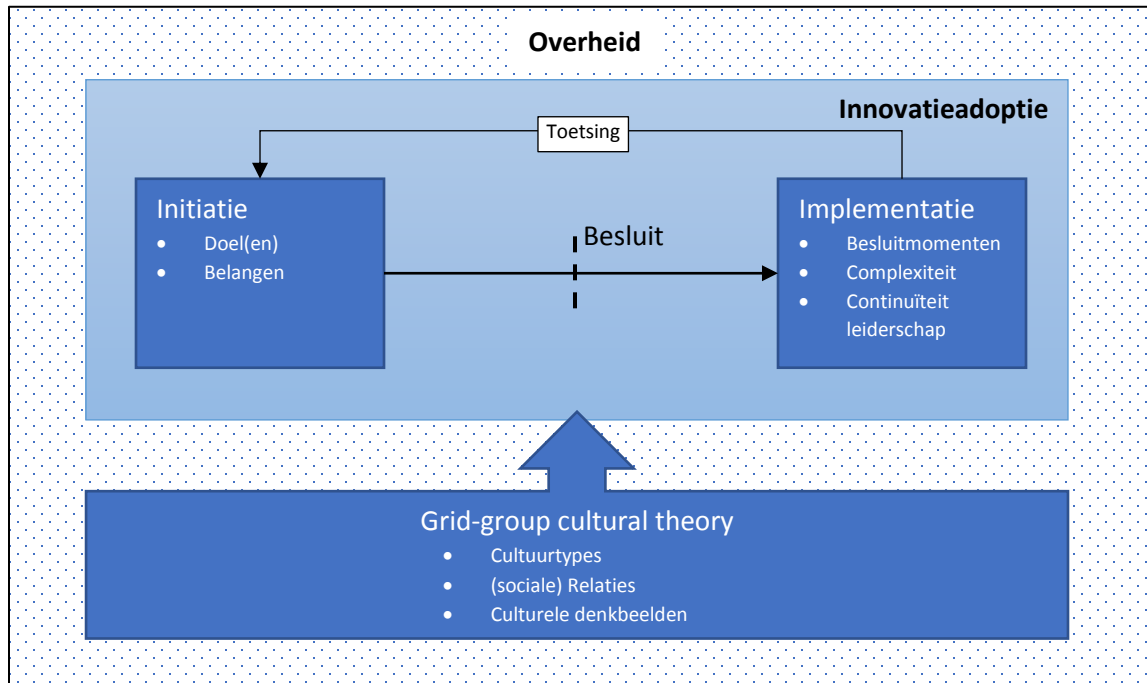
Deze studie is als volgt opgebouwd. Bovenstaande inleiding wordt gevolgd door het theoretisch kader waarin een uitleg wordt gegeven van de grid-group cultural theory en de toepassing ervan in deze studie. Eveneens wordt ingegaan op de verschillende domeinen innovatie, ICT en overheid en de samenhang hiertussen. Hoofdstuk **Error! Reference source not found.** bespreekt het onderzoeksontwerp, de gekozen cases en de methodologie. De resultaten en analyse worden uiteengezet in hoofdstuk 4, gevolgd door de conclusies, discussie, beperkingen en suggesties voor vervolgonderzoek in hoofdstuk 5. Deze studie wordt in hoofdstuk 6 afgerond met een reflectie op het uitgevoerde onderzoek en de lessen die de onderzoeker heeft getrokken uit het traject dat hij heeft doorlopen.



Figuur 3: Opbouw studie

2 Theoretisch kader

In de onderstaande paragrafen worden de verschillende elementen van het onderzoeksveld van deze studie geïntroduceerd: grid-group cultural theory, innovatie, ICT en overheid. In onderstaande afbeelding (Figuur 4) wordt weergegeven hoe deze elementen zich volgens deze studie tot elkaar verhouden. In de kaders staat de aspecten benoemd vanuit de literatuur over grid-group cultural theory, innovatie, en implementatie.



Figuur 4: Onderzoeksveld

In dit hoofdstuk wordt een introductie gegeven van de grid-group cultural theory en de consequenties van dit normatief kader voor de kijk op cultuur in een organisatie.

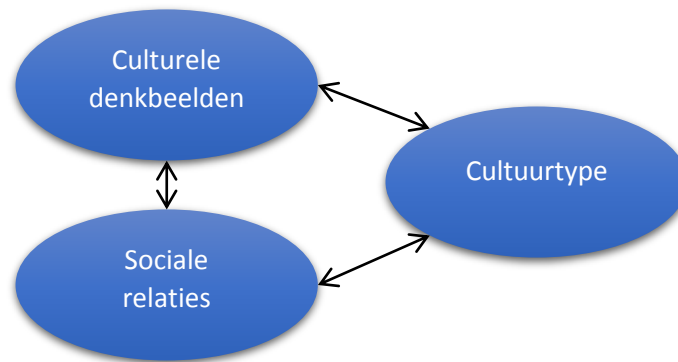
Vervolgens wordt ingegaan op het begrip innovatie, de typen innovaties die bestaan en het innovatieproces. Daarbij wordt toegelicht welke kansen ICT biedt voor innovaties bij de overheid. Daaropvolgend gaat dit hoofdstuk in op wat innovatie bij de overheid onderscheidt van innovatie elders.

Vanwege het beperkte empirisch onderzoek naar innovatieadoptie bij de overheid, wordt in dit hoofdstuk eveneens een beperkte vergelijking getrokken tussen datgene wat beleidswetenschappen leren over het proces van beleidsontwikkeling en -implementatie en innovatieadoptie.

2.1 Grid-group cultural theory

Tijdens de voordracht van Aaron Wildavsky als president van de American Political Science Association in 1987 introduceerde hij de grid-group cultural theory, die oorspronkelijk ontwikkeld is door antropoloog Mary Douglas (1987). Deze theorie doet de belangrijke claim dat cultuur ertoe doet en dat er verschillende vormen van cultuur (in een beperkte set) naast elkaar bestaan. Alles wat mensen doen of willen, volgt uit hun culturele denkbeelden. Hoe zich dit verhoudt tot innovatieadoptie, wordt in deze studie in paragraaf 2.5 toegelicht.

In het boek *Cultural Theory* werkt Wildavsky samen met Thompson en Ellis deze theorie uit (1990) en zoeken de auteurs naar een antwoord op de vraag waarom sommigen de wereld op een bepaalde manier beschouwen, terwijl anderen die volkomen anders zien. Om dit fenomeen te kunnen duiden, introduceren de auteurs (Thompson e.a., 1990) cultuurtypes (*"ways of life"*), als een soort van mentale filters waarmee individuen kijken naar de wereld. Het begrip cultuur staat centraal in dit concept, waarbij de auteurs geen poging wagen om te komen tot een definitie van dit begrip, maar cultuur beschouwen als een samenspel van drie elementen: een cultuurtype (*"way of life"*) bestaat bij de gratie van de wijze waarop culturele denkbeelden (*"cultural bias"*) en sociale relaties (*"social relations"*) interacteren (Figuur 5).

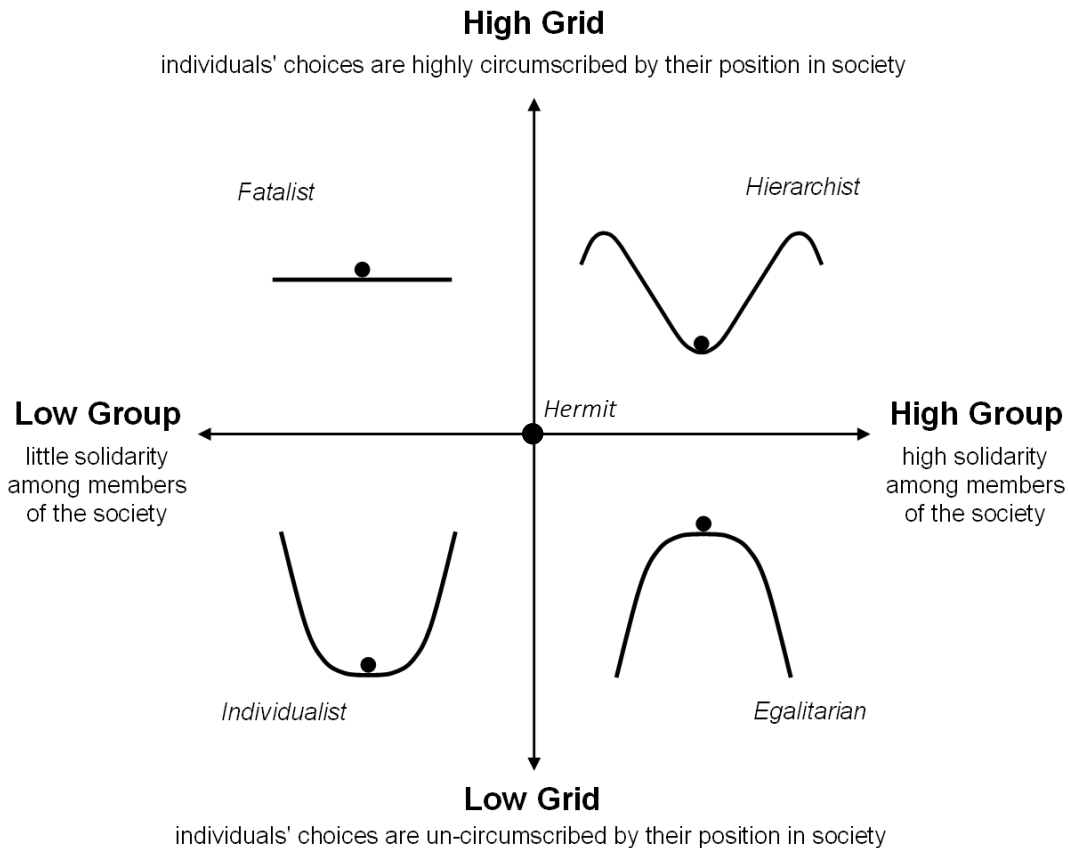


Figuur 5: De elementen van grid-group cultural theory en hun onderlinge relatie

Het is hierbij niet van belang wat voor oorzakelijk verband er bestaat tussen de culturele denkbeelden en de sociale relaties, het is voldoende om te realiseren dat beide een onderlinge afhankelijkheid hebben. Immers, wanneer een bepaald patroon van sociale relaties wordt aangehangen, volgen daaruit bepaalde denkbeelden en wanneer iemand bepaalde denkbeelden heeft, omringt diegene zich bij voorkeur met bepaalde relaties.

Grid-group cultural theory doet een aantal belangrijke claims:

- Functionele analyse verklaart hoe het sociale leven van individuen samenhangt. In andere woorden, een cultuurtype genereert beginselen hoe te leven, waarmee het systeem van het cultuurtype in stand wordt gehouden, en deze beginselen zijn te analyseren en te benoemen.
- Omdat er een samenhang tussen culturele denkbeelden en er een patroon van relaties moet zijn, is er slechts een vijftal vormen van cultuurtypes (*"impossibility theorem"*) mogelijk volgens Thompson et al. (1990, p. 3). Deze vijf cultuurtypes zijn hiërarchie, egalitarisme, fatalisme, individualisme en autonomie (Figuur 6).



Figuur 6: Grid-group cultural theory⁵

Deze vijf cultuurtypes in de grid-group cultural theory vormen naar de mening van de auteurs een veel rijkere en onderscheidende verklaring voor verandering dan de dualismen die oververtegenwoordigd zijn in de sociale wetenschappen (Thompson e.a., 1990). Zij trekken daarin een vergelijking met de verdeling naar twee soorten, waarin het verlaten van de ene manier van leven automatisch betekent dat iemand in de andere vorm terecht komt (vergelijk de dichotomie individu-gemeenschap of markt-staat). De vijf cultuurtypes van de grid-group cultural theory bieden daarentegen een veel dynamischer benadering van sociale beweging.

Individen kunnen wisselen van de ene vorm naar de andere als door onverwachte gebeurtenissen ("surprise") de verwachtingen van een cultuurtype niet worden waargemaakt. De verschillende cultuurtypes bieden weerstand tegen veranderingen, zolang afwijkingen verklaard kunnen worden. Echter, zodra het aantal afwijkingen dat uitleg nodig heeft toeneemt, leidt dit tot op zeker moment tot een verandering van cultuurtype (Thompson e.a., 1990, p. 70).

⁵ Bron: <https://static1.squarespace.com/static/57cf17802e69cf96e1c4f406/t/57cf667214fd83520341f4e6/1473210448001/TheBriefNote-The-Cultural-Theory-Of-Risk-Grid-Group-Mary-Douglas-Wildavskyv2014-Myths-of-Nature.grid-vs-group1.png>

Elk van de cultuurtypes kent zekere blinde vlekken en heeft correctie nodig die geboden wordt door een tegenhanger. Zou een cultuurtype slechts op zichzelf bestaan dan ondermijnt het zijn bestaansrecht. Zo hebben bijvoorbeeld individualisten een hiërarchie nodig om de individueel afgesloten contracten te bekrachtigen en te sanctioneren. Egalitaristen hebben hiërarchieën en individualisten nodig om de grenzen van hun groep af te bakenen en deze groep bijeen te houden.

Daarnaast corrigeren de cultuurtypes elkaar niet alleen, maar hebben ze elkaar ook nodig om zich tegen af te zetten. Zo is er een onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende cultuurtypes (*"requisite variety condition"*) (Thompson e.a., 1990, p. 4). Dit aantrekken van en afzetten tegen andere cultuurtypes omschrijven Thompson et al. met het begrip *grip* (1990, pp. 17–18). Zo definiëren elk van de cultuurtypes zichzelf ten opzichte van de andere cultuurtypes en krijgen er grip op. Grip kan zowel positieve als negatieve effecten hebben.

2.1.1 Cultuurtypes ("ways of life")

De uitwerking van grid-group cultural theory begint met de grid-group analysis van Mary Douglas en bouwt hierop voort. Deze analyse hanteert twee uitgangspunten, *grid* en *group*. Grid beschrijft de mate waarin iemands leven wordt gereguleerd door zijn sociale positie en bijbehorende regels, de normen en regels van een gemeenschap. Group beschrijft de mate waarin lidmaatschap van de groep bepaalt wat een individu is en wat hij doet. In de woorden van Aaron Wildavsky geven deze twee dimensies antwoord op de vragen: (1.) Wie ben ik? (*group*) en (2.) Hoe moet ik me gedragen? (*grid*) (1987, p. 6). Daarmee ontstaat de bovenstaande verdeling (Figuur 6).

Het verschil tussen de vijf cultuurtypes bestaat uit sociale controle. Dit kan zijn de sociale controle bepaald door de positie die een persoon in een gemeenschap heeft: er wordt anders gekeken naar het handelen van een directeur dan van een gewone medewerker. Tegelijk kan dit ook worden bepaald door de invloed van de groep waar het individu deel van uitmaakt: in hoeverre is een individu vrij eigen keuzes te maken, of wordt dit door de groep beïnvloed of bepaald?

Hiërarchie heeft een sterke groep en kent vele regels. In deze sociale context moeten individuen verantwoording afleggen aan de groep en tegelijkertijd voldoen aan de eisen die gesteld worden door de geldende regels. Sociale controle kan op vele manieren worden uitgeoefend en wordt verantwoord vanuit de gedachte dat verschillende rollen en gezag ervoor zorgen dat personen in staat worden gesteld om samen te leven. Er ligt nadruk op expertise, forecasting en management, (be-)sturing vormt de wijze waarop controle wordt uitgeoefend.

Egalitarisme vormt het resultaat van een sterke groep met weinig regels. Sociale druk wordt uitgeoefend door te praten vanuit het belang van de groep. In geval van conflicten valt in het uiterste geval een individu uit te stoten van de groep. Participatie en groepsstructuren geven invulling aan egalitarisme.

Individualisme wordt gevormd door personen die geen sterke band met een groep hebben, en voor wie evenmin sterke voorgeschreven regels bestaan. Vanuit deze sociale context zijn personen tamelijk vrij van sociale controle echter het succes van deze personen is vaak afgemeten tegen de mate van sociale controle die het individu op anderen kan uitoefenen. Het individu als rationeel wezen, de "homo economicus", marktdenken en competitie zijn de exponenten van individualisme.

Fatalisten vormen de mensen die tot geen enkele groep behoren, maar die wel gebonden zijn aan regels van buiten. Ze accepteren de hun toegewezen sociale positie in de maatschappij en de beperkingen die daarbij horen. Daardoor ervaren zij weinig autonomie. Van buitenaf opgelegde regels sturen hun leven, zonder dat ze invloed hebben op het bepalen van deze regels. Hun bestaan wordt gecontroleerd door krachten van buiten, het lot bepaalt, en de fatalist is niet in staat om zichzelf te helpen. Onvoorspelbaarheid, onverwachte effecten en het beschikken over veerkracht om hiermee om te gaan zijn kenmerken van fatalisme.

Thompson et al. (1990) benoemen ook nog een vijfde manier van leven die zich onttrekt aan de sociale controle van de groep en van regels, *autonomie* of *de kluizenaar*. De personen die deze manier van leven 'kiezen', plaatsen zich buiten de gevestigde orde en maken geen onderdeel uit van de gemeenschap. Zij maken noch deel uit van een groep, noch wordt hun leven gereguleerd door regels en structuren. Daarmee staat deze manier van leven in het centrum van het raamwerk van bovenstaande figuur (Figuur 6).

2.1.2 Doelen, aanpak en mislukken

Culturele denkbeelden vormen de gedeelde waarden, betekenissen, overtuigingen, de morele kaders, de bonussen en boetes, en de verwachtingen van het dagelijks bestaan. Deze bepalen waar mensen de voorkeur aan geven en waar zij een hekel aan hebben. De doelen die worden nagestreefd, en hoe het behalen van deze doelen moet worden uitgevoerd, volgen hieruit (Thompson e.a., 1990).

In de context van ICT-innovatie bij de overheid is daarom het analyseren van de doelen, de manier van aanpak en de omgang met tegenslag een uitstekende toets om te testen vanuit welk cultuurtype gehandeld wordt.

Ook kijken de cultuurtypes zo op verschillende manieren naar succes en mislukking. Wanneer er sprake is van mislukking, hebben de verschillende cultuurtypes elk een eigen beeld van door wie of door wat het fout is gegaan, en wat eraan zou moeten worden gedaan om het probleem op te lossen. Er is geen universele kijk op wat het probleem is en wat de bijbehorende oplossing zou zijn, noch is er overeenstemming wanneer de oplossing erger wordt dan het probleem (Hood, 2000).

Hiërarchie

Hiërarchisten hechten aan de wijze waarop het proces wordt uitgevoerd, minstens zoveel als aan het uiteindelijke doel, waarom iets wordt uitgevoerd. Hun favoriete manier om dit te testen, is door vooraf te toetsen of voldaan wordt aan de eisen voor proces en doel, bijvoorbeeld door het opstellen van businesscases.

De hiërarchische benadering legt zo sterke nadruk op coördinatie, procedures en regels. De wijze waarop het proces wordt uitgevoerd, is erg belangrijk. Niet alleen moet het doel behaald worden, het moet ook op de juiste manier gebeuren. Vooraf is te plannen en te voorspellen hoe een programma of project uitgevoerd moet worden.

Risico's die gedurende het proces kunnen optreden moeten "acceptabel" zijn. Bij een "acceptabel" risico kunnen experts weloverwogen een besluit nemen op datgene wat er gedurende de uitvoering kan voorkomen. Dit vraagt wel om expertise van de juiste personen op de juiste plaats. Handelt het gezag uit onwetendheid, of uit eigenbelang, dan wordt het gehele systeem onderuitgehaald.

Als zaken mislopen dan is de reactie dat het probleem vermeden had kunnen worden als er maar meer controle en toezicht was geweest, betere procedures of duidelijker eigenaarschap. Degenen die de boel hebben laten mislukken, volgden de regels of “best practices” niet en dus moeten de regels en verantwoordelijkheden nog duidelijker worden aangescherpt.

Egalitarisme

Egalitaristen streven naar gelijke verbetering voor iedereen. Iedereen is gelijk en verdient ook dezelfde mogelijkheden. Wat de meerderheid vindt, is belangrijk.

De egalitaire benadering gaat uit van democratie en inspraak als wijze van aanpak. De mensen in de uitvoering moeten worden “empowered” en moeten in staat zijn om de aanpak bij te sturen, het management tot de orde te roepen, zelfs regels aan de kaak kunnen stellen, als deze niet het gezamenlijk belang dienen.

De nadruk op onvermoede risico's en hoe dit de groep kan benadelen, gebruikt het egalitarisme om andere cultuurtypes in diskrediet te brengen. In de egalitaire aanpak moeten stappen worden genomen om het groepsbelang voorop te stellen. Dit vraagt om een kwetsbare balans tussen innovatie en de status quo, waarbij voortdurend ruggenspraak is met de groep.

Het gezag en expertise gelden als oorzaken van mislukken, deze systemen corrumperen mensen. Wanneer voor fouten naar individuen wordt gewezen, blijft volgens dit gedachtengoed de echte schuldige buiten schot. Politiek gekonkel aan de top en het amorele systeem zijn de ware schuldigen. De enige manier waarop medewerkers hun echte werk hierbinnen kunnen doen, is door te leren welke regels moeten worden gebroken.

Individualisme

Voor individualisten heiligt het doel de middelen. Individualisten willen liever beoordeeld worden op het resultaat, niet op het volgen van de regels. Daarbij hebben zij een voorkeur controle achteraf.

De individualistische benadering benadrukt persoonlijke ambitie en eigenbelang. Door concurrentie en competitie tussen organisaties en individuen wordt het beste resultaat bereikt. Risico's bieden kansen. Zonder onzekerheid en de kans op winst of verlies zou er geen individuele winst zijn te behalen en heeft het ondernemen van een programma of een project geen zin. Onvoorziene effecten en gevolgen worden te zijner tijd wel opgelost, in de verwachting dat tegen die tijd wel weer nieuwe technieken en mogelijkheden ontstaan. Persoonlijke falen kan komen door onbekwaamheid, dit betekent dat op leren van fouten nadruk ligt. Door hard werken kan een individualist opnieuw zijn kans grijpen.

Publieke organisaties moeten zoveel gebruik maken van de markt of mechanismen die de markt zo dicht mogelijk benaderen. “Outsourcen” van expertise, waarbij partijen tegen elkaar opbieden, geeft de meeste kans op succes.

Teveel collectivisme en organisatie is de oorzaak van mislukking. Dit leidt volgens de individualisten tot een misplaatst vertrouwen in planning, gezag en systemen, terwijl juist de nadruk op collectivisme en “empowerment” ertoe leiden dat een minderheid van geloofsfanaten de overhand krijgen. Beide zijn de oorzaak van mislukking voor de individualist.

Fatalisme

Fatalisten reageren, het is zinloos om doelen te stellen. Hun aanpak is te laten gebeuren wat er gebeuren moet en op de gebeurtenissen te reageren. Er is geen manier om een plan te maken, want dat plan kan net zo goed het probleem vergroten als verkleinen, het is toeval wat het resultaat wordt.

Dit betekent eveneens dat mislukkingen simpelweg gebeuren. Deze zijn niet te voorspellen, er valt slechts te incasseren en door te gaan. Mislukkingen zijn tragisch of beschamend, maar elk uniek en op zichzelf staand.

Autonomie

De autonome benadering is die van de kluizenaar die slechts op zichzelf terugvalt. Hij handelt naar eigen goeddunken, waarbij hij de beschikbare behoeften schikt naar de voorzieningen die er zijn en vice versa. Daarmee is er geen sprake van succes of mislukking, maar passen behoeften en voorzieningen altijd.

2.1.3 De Achilleshiel van cultuurtypes

Elk van de cultuurtypes, met uitzondering van autonomie, kent zijn eigen ingebouwde zwaktes, een Achilleshiel, en daarmee gepaard gaande route naar fiasco (Hood, 2000). Mislukkingen in een hiërarchie bestaan eruit dat autoriteit en gezag of experts onvoldoende tegengas krijgen en blind vertrouwd worden, zodat een groots programma op onvoldoende grondslag en fundering wordt opgebouwd, waarbij het gehele programma bij tegenslag als een pudding in elkaar zakt. Bij egalitarisme zit de mislukking ingebakken in het gebrek aan een ultieme autoriteit met het laatste woord. Hierdoor kan het gebeuren dat een discussie eindeloos blijft doorgaan zonder conclusie met interne stammenstrijd en politieke vetes tot gevolg. Mislukking voor individualisme bestaat uit de gevallen waar het individuele eigenbelang voor het publieke of collectieve belang gaat, bijvoorbeeld wanneer individuen door zelfverrijking of verzuim van taken alleen voor zichzelf zorgen. Mislukkingen door fatalisme vormen het gebrek aan actie of onvermogen tot handelen waarbij zelfs in extreme omstandigheden geen respons volgt die afwijkt van de normale routine.

Cultuurtype	Achilleshiel	Kwetsbaar voor
Hiërarchie	Misplaatst vertrouwen in gezag en expertise gepaard met een hoge capaciteit voor het mobiliseren van resources	Dramatische fiasco's van ambitieuze "think big" plannen en projecten
Egalitarisme	Onwil om een hoger gezag te accepteren om impasses te doorbreken	Mislukkingen die voortvloeien uit onopgeloste vetes of het degenereren van collegialiteit en samenwerken in coexistentie
Individualisme	Neiging om het individuele voordeel boven dat van het collectief te stellen	Mislukkingen die voortvloeien uit gebrek aan samenwerking of individuele corruptie
Fatalisme	Onwil om vooruit te plannen of afwijkende drastische maatregelen te nemen onder extreme omstandigheden	Mislukkingen voortvloeiend uit extreme inertie en passiviteit

Tabel 1: Ingebouwde zwaktes van cultuurtypes (Hood, 2000, p. 28)

2.1.4 Samenvatting

In onderstaande tabel staan aan de hand van de voorafgaande paragrafen karakteristieke trefwoorden opgenomen van de vijf cultuurtypes op basis van de literatuur (Hood, 2000; Schwarz & Thompson, 1990; Thompson e.a., 1990). Deze trefwoorden zijn aangepast vanuit de politieke theorie naar termen die te hanteren zijn voor ICT-innovatie.

Hiervoor is gekeken naar de dimensies van innovatie (Crossan & Apaydin, 2010): enerzijds hoe het proces van innovatie is georganiseerd, onder welke omstandigheden vernieuwing ontstaat, en welke beweging dit kent, wie de beslissingsbevoegdheid heeft en, of en hoe de sturing plaatsheeft, anderzijds naar de uitkomst van de innovatie, de grootte van de innovatie en de risico's die geaccepteerd worden, de vorm ervan. Aan de hand van deze dimensies is een indeling gemaakt van relevante trefwoorden hoe de verschillende cultuurtypes ICT-innovatie beschouwen.

Fatalisme "Het maakt niet uit op wie je stemt..."		Hiërarchie "Voor alles een plekje..."	
• Chaos • Onvoorspelbaarheid • Machteloosheid • Apathie • Risicomijdend • Opgelegde regels • Passiviteit		• Stabiliteit • Structuur • Natuurlijke orde • Autoriteit en gezag • Regels en procedures • Acceptabele risico's • Power & control • Beslissingsbevoegdheid bij experts • Gespreide verantwoordelijkheid	
• Ongebonden • Zelfvoorzienend • Los van systemen		• Ongebonden • Zelfvoorzienend • Los van systemen	
Individualisme "Ieder voor zich"		Egalitarisme "De groep boven alles"	
• Dynamiek • Actie • Experimenteren en trial & error • Ondernemen • Resultaat telt ('bottom line') • Ongereguleerd • Eigen belang • Eigen verantwoordelijkheid • Competitie		• Status quo • Samenwerking • Geen autoriteit • Gezamenlijk belang • Partnerships • Collectiviteit • Groepsdruk • Gelijkwaardigheid • Wederkerigheid • Nadruk op onvoorziene gevolgen • Kleine stapjes / stapsgewijze verandering	

Tabel 2: Trefwoorden behorend bij de cultuurtypes

2.2 Innovatie

In onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de vraag wat innovatie is en het innovatieproces.

2.2.1 Wat is innovatie?

Om antwoord te geven op de vraag wat innovatie is, wordt in deze studie gezocht naar een definitie van het begrip innovatie. In de literatuur over innovatie valt op dat een directe definitie van het begrip vaak ontbreekt. Meestal wordt verwezen naar de innovatie theorie van Rogers waarin innovatie wordt omschreven als: (...) *an idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or other unit of adoption* (...) (2003, p. 12). Dit benadrukt dat innovatie gaat over de nieuwheid van ideeën, praktijken of objecten. In andere artikelen wordt – eveneens met verwijzing naar Rogers – niet alleen de nieuwheid van de ideeën, praktijken of objecten benadrukt, maar ook de praktische toepassing, de implementatie, ervan (Borins, 2002; Hartley, 2005).

In andere woorden, twee elementen zijn van belang bij innovatie: de nieuwheid van de ideeën, praktijken of objecten en de implementatie in de dagelijkse gang van zaken binnen een organisatie. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hanteert zo de volgende definitie van innovatie in haar Oslo handboek (OECD and Statistical Office of the European Communities, 2005): (...) *An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organisational method in business practices, workplace organisation or external relations.* (...)

Innovatie omvat volgens deze definitie zowel de Schumpeteriaanse creatieve destructie als veranderingen in het bestaande. Centraal staat dat de dingen structureel anders worden gedaan (Hartley, 2014). Niet alle veranderingen in een organisatie vallen daarmee onder innovatie, er bestaat het volgende onderscheid: innovatie omvat alleen veranderingen die groot genoeg, algemeen genoeg en duurzaam genoeg zijn om een waarneembaar effect te hebben op het opereren van of het karakter van de organisatie (Moore, Sparrow, & Spelman, 1997, p. 276). Innovatie onderscheidt zich daarmee vaak als een breuk met het verleden door een “step-change” in de wijze van handelen (Moore & Hartley, 2008).

Daarmee vormt innovatie een manier om een organisatie te veranderen, hetzij in antwoord op technologische of organisatorische ontwikkelingen van binnen of buiten de organisatie, hetzij als een manier om het speelveld te beïnvloeden waar de organisatie in opereert (Damanpour, 1991). Omdat er continu sprake is van ontwikkelingen van binnen of buiten, moeten organisaties ook voortdurend innovaties doorvoeren. Daarbij vormt de grootte van de innovatie nog een factor om rekening mee te houden, er is een bereik van innovaties die het bestaande verbeteren, innovaties die nieuw zijn voor een organisatie(-onderdeel) of innovaties die de wereld veranderen (Tidd, Bessant, & Pavitt, 2005, pp. 11–12). Innovaties worden doorgevoerd met de intentie om verandering of groei in een organisatie te realiseren, dan wel om de effectiviteit van haar processen te verbeteren (Damanpour & Schneider, 2009).

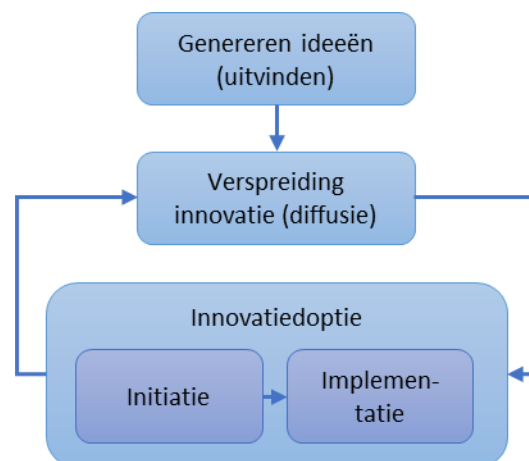
Er moet wel een kanttekening geplaatst worden bij het positieve beeld dat bestaat van innovaties. Niet alle innovaties werken en zelfs de innovaties die wel werken kunnen additionele, ongewenste of onvoorziene consequenties hebben (Pollitt, 2011). Denk hierbij bijvoorbeeld recent aan het verpakken van verschillende soorten hypotheek in een innovatief nieuw financieel product, dat aan de wortel lag van de hypotheekcrisis.

2.2.2 Hoe ziet het proces van innovatie eruit?

In de literatuur over innovatie valt op dat zowel wordt verwezen naar innovatie als proces, als naar innovatie als uitkomst van dit proces (Crossan & Apaydin, 2010). Innovatie als proces geeft een antwoord op de vraag “hoe” (innovatie plaatsheeft), waar innovatie als uitkomst antwoord geeft op de vraag “wat” (het resultaat is). Het proces van innovatie gaat altijd vooraf aan innovatie als uitkomst: het resultaat komt voort uit het innovatieproces. Dit onderscheid tussen resultaat en proces is niet altijd even helder in de literatuur, soms nog verergerd, doordat het presteren van een innovatie in de markt verward wordt met het resultaat van de innovatie (Crossan & Apaydin, 2010).

Het proces van innovatie bestaat uit een tweedeling, voorafgegaan door de uitvinding van het nieuwe idee. Enerzijds is er de ontwikkeling en het genereren (“*development/generation*”) van nieuwe ideeën en praktijken, anderzijds is er de verspreiding en adoptie van de ideeën en praktijken (“*diffusion and adoption*”) (Damanpour, 1991; Hartley, 2014; Rogers, 2003). De ontwikkeling van innovatie levert als resultaat een uitkomst, een idee, dat nieuw is voor de organisatie, terwijl de adoptie van innovatie leidt tot de inbedding van een product of een proces dat of een praktijk die nieuw is voor de organisatie die de innovatie adopteert (Damanpour & Schneider, 2009). De verspreiding van de innovatie en de adoptie van de innovatie volgen elkaar op. Een grafische weergave van innovatie als proces is opgenomen in Figuur 7 (Damanpour, 1991; Rogers, 2003).

In deze studie ligt de focus op onderzoek naar innovatieadoptie. Innovatieadoptie omvat activiteiten die leiden tot het besluit om een innovatie te gaan adopteren, de initiatiefase, en activiteiten die ervoor zorgen dat een innovatie wordt toegepast en waarvan het gebruik vervolgens routine wordt, de implementatiefase (Damanpour, 1991). Initiatie en implementatie worden van elkaar gescheiden door een bewust keuzemoment om door te gaan met de innovatie of ermee te stoppen.



Figuur 7: Het innovatieproces

2.3 ICT en innovatie

Het Open Government Initiative, gelanceerd op 21 januari 2009 door toenmalig president Obama, had als doel (...) *to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration* (...) (Obama, 2009). ICT werd in dit initiatief gezien als een belangrijke resource voor vernieuwing en innovatie. Nieuwe of bestaande informatie wordt (her-)ontworpen met behulp van ICT en de wijze waarop de overheid communiceert of afspraken maakt met burgers, bedrijven, medewerkers en andere overheidsorganen verandert.

ICT en innovatie gaan hierbij hand in hand. ICT functioneert hierbij als de drager voor verandering en innovatie. Dit innovatiepotentieel van ICT wordt beïnvloedt door meerdere technologische ontwikkelingen, acht relevante ontwikkelingen staan hieronder beschreven (Bekkers, 2013).

De *toename van opslag- en rekencapaciteit* van computers leidt ertoe dat kleinere apparaten en technologieën in staat zijn om grotere hoeveelheden data te verwerken. Deze ontwikkeling staat beter bekend als de wet van Moore, naar de uitspraak van toenmalig IBM-medewerker Roger Moore in 1965 dat de processorkracht en de geheugencapaciteit iedere 1,5 jaar verdubbelt.

Verdere *integratie van data* maakt verregaande koppeling tussen technologie en de content mogelijk. Enerzijds doordat steeds meer vaste media is gedigitaliseerd en daardoor eenvoudiger uit te wisselen, anderzijds door de ontwikkeling van “open standaarden”, waarmee infrastructuur en software met elkaar kan “praten”. Tegelijkertijd is moderne technologie ontwikkeld vanuit de meerwaarde van het aan elkaar knopen van netwerken. Hierbij neemt de waarde bij elke node in het netwerk kwadratisch toe. Dit staat bekend als de wet van Metcalfe, naar de uitvinder van het ethernetprotocol.

De *toegankelijkheid en de interactiviteit van ICT* neemt nog altijd toe. Dit zorgt ervoor dat gebruikers zijn niet langer slechts consumenten van informatie op het web zijn. De komst van social media en social networks hebben ervoor gezorgd dat gebruikers zelf ook inhoud (“content”) produceren, denk aan Facebook. Dit heeft het bundelen van kennis door bijvoorbeeld “crowd sourcing” mogelijk gemaakt.

ICT is *mobiel* geworden (denk aan de mobiele telefoon), waarmee iedereen in potentie direct toegang heeft tot relevante informatie op elk moment, op elke plaats. Diensten worden aangeboden gebaseerd op de locatie waar de gebruiker zich bevindt. Denk aan Buienradar die laat zien wat de weersvoorspelling is op basis van de locatie van de gebruiker van de app.

Informatie is veel *visueel* geworden, hetgeen bijvoorbeeld duidelijk wordt in het gebruik van telefoons voor het maken van foto's en videobeelden en de koppeling van GIS⁶-data aan beelden uit de omgeving. Hierbij valt te denken aan Google maps en navigatiesystemen met 3D-modellen van gebouwen erin, waarmee de fysieke wereld vanachter een apparaat bekeken kan worden. Ook valt te denken aan ontwikkelingen zoals nu gaande zijn op het gebied van augmented reality of virtual reality, waarmee respectievelijk de werkelijkheid wordt uitgebreid met virtuele elementen of wordt nagebootst, met als recent voorbeeld de IKEA app waarmee je virtueel kunt zien hoe een meubel zou passen in je fysieke woning.

⁶ GIS staat voor Geografisch Informatiesysteem, een systeem waarin ruimtelijke gegevens, geo-informatie, van fysieke objecten is opgeslagen en beschikbaar wordt gesteld. Denk bijvoorbeeld aan de registratie van verkeersborden of verkeerslichten, maar ook bomen en bankjes in plantsoenen.

Microchips (en de goedkope productie ervan) hebben het mogelijk gemaakt dat *technologie ingebed* wordt in bestaande objecten, waardoor uitwisseling en monitoring van deze objecten mogelijk is geworden. Zo zijn producten uit te breiden met RFID-chips en kunnen bijvoorbeeld vuilcontainers aangeven of ze gevuld zijn of niet, met consequenties voor de logistiek van de afvalinzameling.

Biometrische data maakt dat personen herkend kunnen worden aan de hand van gezichtsherkenning, of het scannen van vingerafdrukken. Dit maakt bijvoorbeeld mogelijk voor overheden om op een eenvoudige manier de identiteit van burgers vast te stellen.

Tot slot is er grote verwachting van *het semantisch web*. Dit maakt dat data van het interne, door machines gelezen kan worden en geaggregeerd en gecombineerd. Een voorbeeld hiervan valt te zien bij zoekmachines op internet waar relevante foto's of andere informatie getoond worden bij een zoekopdracht naar een monument of attractie in de stad.

Combinaties van bovenstaande technologische ontwikkelingen in ICT leiden tot verschillende vormen van innovatie. Dit varieert van procesinnovaties door de introductie van nieuwe technieken of introductie van (management-)methodieken, innovatie van producten en dienstverlening, innovatie van governance en (zelf-)sturing tot conceptuele innovaties, waarmee een geheel nieuwe manier van denken ontstaat (de Vries e.a., 2016). Denk aan een procesinnovatie als de introductie van technologie voor biometrische en/of gezichtsherkenning op luchthavens, waarmee paspoortcontrole op een geheel andere wijze is gaan werken of een governance innovatie als de BuitenBeter app van de gemeente Rotterdam, waarmee burgers meldingen kunnen maken over het publieke domein. De melding komt rechtstreeks binnen in de systemen van de gemeente Rotterdam en maakt de burger een co-creator van publieke waarde, iets dat voorheen was voorbehouden aan de gemeente zelf.

Deze ICT-innovaties hebben effecten die positief of negatief kunnen worden uitgelegd. Hoe de betrokkenen omgaan met de ontwikkeling en introductie van ICT, bepalen de impact van de innovatie en of dit in hun ogen een positieve of negatieve betekenis krijgt. Betrokken actoren geven verschillende betekenis aan de wijze waarop innovaties worden toegepast, of zetten zich er zelfs tegen af. De retoriek die de actoren hierbij hanteren, is afhankelijk van het wereldbeeld dat zij hebben. Zo komt het voor dat innovatie tegelijkertijd als positief en als negatief geïnterpreteerd wordt. Denk bijvoorbeeld aan de toepassing van camera's in de publieke ruimte. Dit wordt door sommigen gezien als positief, als een manier om toezicht en controle te vergroten om misdaden tegen te gaan door publieke instanties. Anderen zien dit als een negatieve ontwikkeling, als inbreuk op hun privacy. Dit vormt de link van dergelijke ICT-innovaties met de grid-group cultural theory en de verschillende cultuurtypen.

2.4 Overheid en innovatie

In het bedrijfsleven wordt innovatie omarmt, omdat dit een concurrentievoordeel op kan leveren (Porter, 1985). Overheid en innovatie daarentegen zijn begrippen die niet direct in een adem genoemd worden. De overheid staat niet bekend om haar innovatieve vermogen, integendeel, zij lijkt een voorkeur te hebben voor stabiliteit en voorspelbaarheid. Er bestaan meerdere verklaringen waarom overheid moeite heeft met innovatie (Borins, 2002): gebrek aan concurrentie, media aandacht, en de bureaucratisch organisatiestructuur.

2.4.1 Wat onderscheidt innovatie bij de overheid van innovatie elders?

Omdat overheden monopolies vormen, in tegenstelling tot de private sector, bestaat er geen reden tot innovatie vanuit concurrentieoverwegingen. Innovatie levert immers geen concurrentievoordeel op. Sterker nog, het grote onderscheid met de private sector is dat de overheid er juist voor moet zorgen dat verbeteringen in dienstverlening en openbaar bestuur voor iedereen moeten gelden en dat de publieke waarde zo groot mogelijk is (Moore e.a., 1997). Overheidsorganisaties worden bovendien geacht de nadelige effecten van innovatie te matigen voor degenen die door innovatie benadeeld worden, een ‘innovatiedilemma’ (Teisman e.a., 2016) specifiek voor de publieke sector.

Bovendien staat het doen en laten van overheden sterk in de belangstelling van de media, waardoor mislukkingen worden uitvergroot met een nadruk op het zoeken van zondebokken. Dit maakt managers bij overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van dit soort innovatieve projecten huiverig, vooral als er onzekerheid is over de kans van slagen (Hartley, 2005). Immers, er wordt gewerkt met publiek geld en hoe kunnen ambtenaren en politici uitleggen dat het acceptabel is om in een bepaalde context en onder bepaalde omstandigheden publiek geld te besteden aan zaken die mislukkingen blijken (Pollitt, 2011, p. 39)? Deze aversie tegen het nemen van risico zorgt voor een andere belemmering van innovatie.

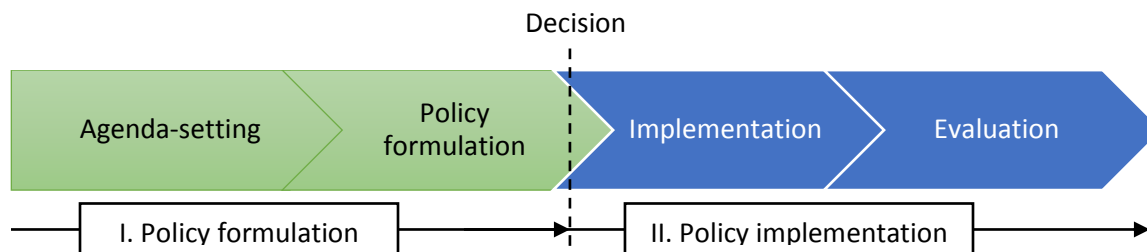
Tot slot is de organisatiestructuur van een overheid bij voorkeur een bureaucratie met gecontroleerde processen en procedures, die drempels opwerpen tegen veranderingen of disruptie en daarmee tegen innovatie (Borins, 2002). De gecontroleerde processen en procedures kunnen van nuttig middel hun eigen doel worden: “zo doen we het hier”. Daarmee wordt verhinderd dat nieuwe concepten, ideeën, technologieën en processen worden geaccepteerd.

Toch staat innovatie bij de overheid volop in de belangstelling. Sinds in de jaren '90 het begrip “reinventing government” is geïntroduceerd (Osborne & Gaebler, 1993), waarin de overheid verweten wordt onvoldoende dynamisch en innovatief te zijn, is gezocht naar manieren om de overheid effectiever en efficiënter om te laten gaan met middelen en om een flexibeler organisatie te creëren. Bovendien is er sindsdien behoefte ontstaan aan grotere transparantie over het gebruik van deze middelen en moeten overheidsorganisatie meer verantwoording hierover afleggen aan burgers en bedrijven (in Nederland bijvoorbeeld door de Wet Openbaarheid Bestuur). De introductie en toenemende mogelijkheden van ICT binnen de overheid worden gezien als de voornaamste manieren om innovaties door te voeren en zo dienstverlening van de overheid te verbeteren (Heeks, 1999; Savoldelli, Codagnone, & Misuraca, 2014).

Nieuwe informatiesystemen (IS) en ICT⁷ zijn in de jaren '90 van de vorige eeuw voornamelijk gebruikt om proces-, en product- of serviceinnovaties door te voeren, in eerste instantie met een nadruk op de processen in de backoffice (Dawes, 2008). Later hebben informatiesystemen en ICT ook invloed op andere vormen van innovaties: zo spreekt de OESO over zogenaamd e-government als (...) *the process of innovation of public administration in order to achieve innovative forms of government and governance through the use of ICTs* (...) (OECD, 2003). Dit soort innovaties zorgen voor een organisatieverandering, het wijzigt de manier waarop mensen werken, en/of de processen van een organisatie met als doel het presteren van de organisatie te verbeteren (Markus, 2004; Snijkers, 2005).

Zo wordt innovatie gezien als een manier om verbeteringen door te voeren in de beleidsontwikkeling en -implementatie (Bekkers, Edelenbos, Steijn, & Steijn, 2011; Hartley, 2014). De Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid (2017) stelt dat zowel bij de beleidsontwikkeling als bij de -implementatie rekening gehouden moet worden met digitale technologie. Deze technologie is een integraal onderdeel van strategieën om de overheid te moderniseren, teneinde publieke waarde te creëren. Beleid en uitvoering zijn hierin onlosmakelijk met elkaar verbonden, en vragen om sturing op uitvoerbare resultaten. Dit maakt dat innovatie integraal onderdeel uitmaakt van beleidsontwikkeling en -implementatie en daarmee van de kernprocessen van de overheid.

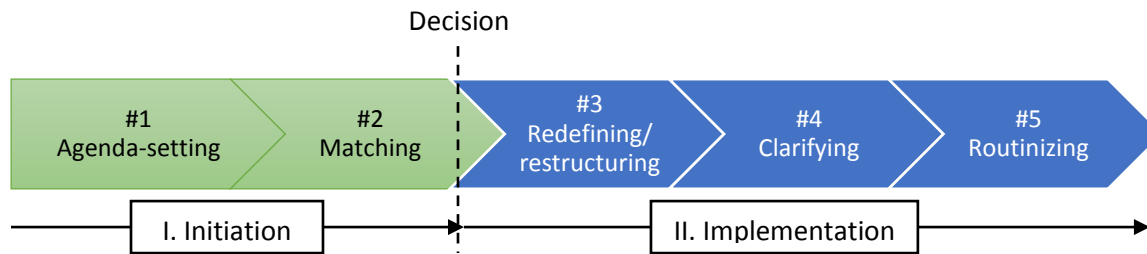
Het ontwikkelen van beleid en de uitvoering hiervan is niet nieuw voor de overheid, het vormt de kerntaak. Er wordt een bepaald probleem waargenomen en door beleid vast te stellen, wordt getracht dit probleem te adresseren. Bijvoorbeeld: er is sprake van te veel CO₂-uitstoot, door beleid te ontwikkelen om deze uitstoot te belasten, worden de partijen die CO₂ uitstoten gestimuleerd de uitstoot te verminderen. Dit beleidsproces ziet er volgens James E. Anderson (zoals geciteerd in Nakamura, 1987) als volgt uit (zie Figuur 8).



Figuur 8: Het beleidsproces

Feitelijk vertoont dit grote overeenkomsten met de wijze, waarop Rogers het innovatieproces in een organisatie schetst (Rogers, 2003, p. 421), Figuur 9.

⁷ Informatie- en communicatietechnologie (ICT) staat hierbij voor computer- en telecommunicatie apparatuur die in staat is om automatisch informatie te verwerken. Het begrip ICT gaat dus over de hard- en software die gebruikt worden. Een computer aangesloten op een local area network (LAN) is een voorbeeld van ICT. Informatiesystemen (IS) vormen het geheel van menselijke en technologische componenten die informatie ontvangen, opslaan, verwerken, (output) genereren en verzenden. Dergelijke informatiesystemen vormen combinaties van menselijk handelen, papieren processen en ICT. Een financieel informatiesysteem dat bestaat uit software en personeel die data verzamelen en verwerken voor besluitvorming is een voorbeeld van een informatiesysteem (Heeks, 1999, p. 15).



Figuur 9: Het innovatieproces

Het moge dan ook niet als een verrassing komen dat de onderzochte overheid in haar beleid verwijst naar innovatie en de totstandkoming ervan (Gemeente Rotterdam, 2018). Waar nodig trekt deze studie een vergelijking met het beleidsproces voor invulling van hoe de overheid innovatie invult.

2.4.2 Beleidsontwikkeling en -implementatie

In het boek *Implementation, How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes* (1984), doen Pressman en Wildavsky onderzoek naar de mislukte implementatie van een beleidsprogramma in Oakland gedurende de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw. Het programma in Oakland betrof het terugbrengen van werkloosheid onder de werkloze, zwarte bevolking van Oakland door het creëren van grote publieke werken. Ondanks de voorbereiding en de consensus over de doelen en het resultaat, ging het mis met dit programma.

De onderzoekers beschouwen zowel beleidsontwikkeling als -implementatie en komen tot een aantal bevindingen en advies. Voor deze studie is relevant om te bezien hoe en in welke mate hun bevindingen van toepassing zijn op innovatieadoptie.

De auteurs gaan in hun onderzoek in op de vanzelfsprekendheid waarmee verwacht wordt dat een beleidsplan dat op de tekentafel ontwikkeld is, in de praktijk probleemloos geïmplementeerd kan worden. Implementatie wordt hierbij beschouwd als (...) *to accomplish, fulfill, carry out, execute, achieve, effectuate* (...) (Pressman & Wildavsky, 1984, p. xxi). Beleidsontwikkeling maakt dat de omstandigheden worden gecreëerd, waaronder door beleidsimplementatie de schakels in de keten worden gecreëerd om te komen tot het gewenste resultaat: Als X dan Y. Beleidsontwikkeling zorgt dat de omstandigheden van X er zijn, beleidsimplementatie handelt ernaar om Y te realiseren (Pressman & Wildavsky, 1984, p. xxiii).

Pressman en Wildavsky vinden echter in hun onderzoek dat implementatie niet zo eenvoudig is als het lijkt. Zaken die op de tekentafel ontwikkeld zijn, blijken in de praktijk weerbarstiger. In werkelijkheid, zo stellen de auteurs, is het niet mogelijk om de daadwerkelijke beleidsimplementatie te scheiden van beleidsontwikkeling. Zo worden (te) grote omwegen bewandeld, om een op het oog volstrekt nobel doel te behalen. De beleidsmakers lijken daarbij geen idee te hebben van de praktische zaken die spelen om het doel te realiseren.

Dat maakt dat de belangrijkste bevinding van Pressman en Wildavsky is dat de implementatie van beleid vraagt om een eenvoudige, directe aanpak – waarbij de auteurs overigens aantekenen dat dit onder druk wel eens gemist zou kunnen worden (Pressman & Wildavsky, 1984, p. 159). Het doel van beleid

moet eenduidig zijn, en de weg ernaar toe niet meerdere routes kennen. Het tegendeel bij het programma in Oakland maakte dat er te veel beslissers betrokken werden bij de implementatie, en de beslissers in een bepaald beslispad liet zich er weinig aan gelegen liggen wat er in het andere beslispad besloten werd. In dit specifieke geval – de betrokkenen van het programma die zich richtten op de plannen voor werk en training, hechtten weinig belang aan de realisatie van de vliegtuighangar. Ondanks dat de personen die werden opgeleid, daar aan het werk zouden moeten.

Bovendien is het belangrijk om beleidsontwikkeling en -implementatie dicht bij elkaar te brengen en deels van elkaar afhankelijk te maken (Pressman & Wildavsky, 1984, p. 143). Deze les is direct toepasbaar voor innovatieadoptie. Ook hierbij blijft belangrijk om het doel van de innovatie helder te hebben en te beseffen dat het idee af kan wijken van de praktische inbedding. Door voortdurend de afweging te maken hoe innovaties geïmplementeerd worden, wordt een scheiding tussen denkers en doeners vermeden.

Er werd hier eveneens duidelijk dat er verschillen zijn in de beleving van de verschillende betrokkenen bij het beleidsprogramma: enerzijds of zij positief of negatief staan tegenover het beleid en anderzijds of zij zich intensief dan wel nauwelijks prioriteit geven aan het programma. Dit maakt dat tijd en middelen worden verbruikt in heronderhandeling en leidt tot vertraging van het programma (Pressman & Wildavsky, 1984, p. 117). Dit aspect speelt zeer zeker ook een rol bij het innovatieproces – welke partij door een innovatie geraakt wordt en hoe deze partij de innovatie benadert, beïnvloedt de snelheid en het succes van de innovatie. Tegelijkertijd biedt dit ook de kans om een innovatie die minder goed is doordacht tijdens de initiatie gedurende de implementatie op punten te verbeteren.

Dit laatste leerpunt blijkt eveneens bij wijzigingen in leiderschap. Een implementatie kan mislukken als het leiderschap en betrokkenen een stap terug doen, of worden vervangen. Een nieuwe bestuurder of vervanging van het politiek leiderschap maakt dat de beleidsimplementatie te maken krijgt met andere interpretaties en belangen. Dit aspect raakt ook de eerdergenoemde punten dat initiatie en implementatie niet los van elkaar kunnen staan. Dit geldt ook voor innovatieadoptie. Het is niet zo dat een beslissers uit de initiatiefase of gedurende de implementatiefase kan verdwijnen en dat het resultaat daarmee hetzelfde blijft.

2.5 Hoe hangt dit alles samen?

Hoe hangen de elementen besproken in dit hoofdstuk samen in het onderzoek van deze studie? Samengevat stellen bovenstaande paragrafen het volgende over cultuur en ICT-innovatie bij de overheid.

Technologische ontwikkelingen op het gebied van ICT (paragraaf 2.3) zijn geen volledig gevormde, complete innovaties. Pas tijdens het doorlopen van het innovatieproces wordt invulling gegeven aan de reikwijdte en ambities van een dergelijke innovatie. Binnen de overheid is dit proces nog eens extra complex omdat deze op het gebied van innovatie deels andere drijfveren kent, dan tot dusver vanuit de literatuur over innovaties in de private sector bekend is (paragraaf 2.4). Empirisch onderzoek naar het proces van innovatie bij de overheid leunt hierbij nog (te) veel op de kennis van de private sector (Hartley, 2014).

Cultuur en ICT zijn bij dit proces nauw met elkaar verbonden (Leidner & Kayworth, 2006). Dit suggereert dat dit eveneens het geval is bij innovaties die gedreven worden vanuit het innovatiepotentieel van ICT. Cultuur vormt daarmee een interessante invalshoek voor innovatie bij de overheid. Ondanks dat er veel onderzoek is gedaan naar organisatiecultuur, is er weinig onderzoek dat recht doet aan (sub-)culturen die naast elkaar bestaan en de dynamiek van cultuur, hoe cultuur in de loop der tijd verandert (Jackson & Wong, 2017). De grid-group cultural theory doet hier wel recht aan.

Grid-group cultural theory (paragraaf 2.1) biedt zo een rijke lens om te begrijpen hoe de elementen van de verschillende cultuurtypes samenhangen en hoe deze naast elkaar kunnen bestaan. In het kader van ICT-innovatie stelt dit het volgende:

1. Visies en overtuigingen die een individu of een subgroep heeft over wat mogelijk en onmogelijk is, wat zij natuurlijk en onnatuurlijk vinden, en wat zij rationeel en irrationeel vinden – kortom, hun culturele denkbeelden – volgen uit het cultuurtype dat zij aanhangen. Dit bepaalt en wordt bepaald door de sociale relaties (paragraaf 2.1.1).
2. Aanhangers van een bepaald cultuurtype handelen vanuit hun culturele denkbeelden om hun cultuurtype te versterken en zetten zich af tegen de andere cultuurtypes (paragraaf 2.1.2).
3. Binnen dit veelvormige, veranderlijke speelveld functioneert ICT als drager van innovatie (paragraaf 2.2 en 2.3). Omdat deze ICT-innovatie vanuit een bepaald wereldbeeld op een bepaalde manier wordt gepositioneerd (in woord en daad) ontstaat direct druk zowel voor als tegen de adoptie van deze ICT-innovatie (net als voor en tegen de uitgangspunten, waaronder de ICT-innovatie ontstaat).
4. Gedurende het proces van initiatie en implementatie (paragraaf 2.4.2) kan de ICT-innovatie nog met additionele drempels te maken krijgen die worden opgeworpen vanuit het verloop van het proces.

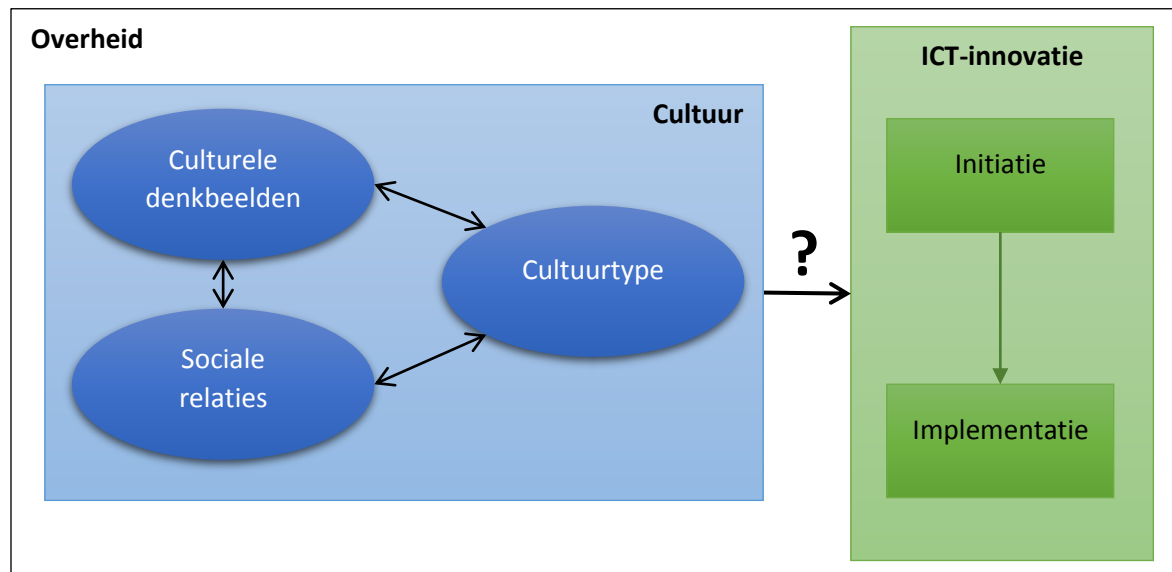
De doelen, aanpak en de wijze waarop met tegenslag en mislukking omgegaan wordt, verschillen per cultuurtype (paragraaf 2.1.2). Als een enkel cultuurtype als leidend principe gaat gelden, kan dit ertoe leiden dat de andere cultuurtypes zich hiertegen organiseren en in verzet komen. Zo zal hevige nadruk op planning en control ertoe leiden dat mensen manieren verzinnen om dit rigide stramien te ontlopen of te vermijden, of de confrontatie hiermee zoeken.

Tegelijkertijd is er de tendens dat hoe meer vertrouwd wordt op een bepaald cultuurtype, hoe meer kans er ontstaat op negatieve effecten door de blinde vlekken, de Achilleshiel, van dit cultuurtype (paragraaf 2.1.3). Een voorbeeld hiervan vormt de nadruk op outsourcing en privatisering van ICT omwille van kostenbesparing en standaardisatie. Dit leidt ertoe dat belangen van de verantwoordelijke partij volledig af gaan wijken van de organisatie die dit heeft geoutsourcet of geprivatiseerd. Daarmee wordt dit van een kostenbesparing een kostenpost en leidt de standaardisatie niet tot versimpeling, maar tot toenemende complexiteit.

De literatuur stelt dat deze patronen overal zichtbaar zijn, dus ook binnen overheidsorganisaties en hun ICT-innovatie. In deze studie wordt empirisch onderzocht of en hoe dit tot uiting komt in de onderzochte gemeentelijke overheidsorganisatie en de gekozen cases en wat dit zegt over de invloed van cultuur op ICT-innovatie.

3 Methodologie

Deze studie gaat over de invloed van cultuur op ICT-innovatie bij de overheid (Figuur 10). Cultuur wordt hierbij gezien als veelvormig en veranderlijk. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de theorievorming rondom dit onderwerp. Dit maakt deze studie een theoretisch onderzoek, dat theorie vormt in een weinig onderzocht gebied, ICT-innovatie en overheid. Er wordt empirisch onderzoek verricht.



Figuur 10: Onderzoeksmodel

De grid-group cultural theory fungeert als normatief kader om cultuur te onderzoeken. Op basis van de gevonden data worden suggesties gedaan over de generaliseerbaarheid van het resultaat. Deze studie is vooral geïnteresseerd in de ervaringen van de betrokken personen en hun achterliggende ideeën en overtuigingen. Dat maakt dat deze studie interpretatief, kwalitatief onderzoek verricht. De achterliggende overwegingen om over te gaan tot kwalitatief onderzoek zijn zevenvoudig (Bryman, 1989):

1. De onderzoeker hanteert in deze studie de houding van een insider van de organisatie en dit biedt een diepgaand inzicht in de wijze waarop de medewerkers tegen hun eigen organisatie aankijken, in hun eigen bewoordingen.
2. Het onderzoek biedt een sterk gevoel van context. Dit biedt zowel de onderzoeker als de lezer achtergrond. Bovendien schetst het een helder beeld van hoe het er in de organisatie aan toegaat.
3. Er is een sterke nadruk op hoe de gebeurtenissen in een organisatie (zijn) verlopen.
4. Het onderzoek is relatief ongestructureerd, waardoor de onderzoeker in staat is door contact met de onderzoekspersonen te bepalen welke elementen interessant zijn voor studie. Bovendien kan hij inspelen op onverwachte gebeurtenissen die zich voordoen.
5. Er worden meerdere soorten van databronnen gebruikt: observaties, documenten en interviews.
6. De wijze waarop medewerkers de organisationele werkelijkheid in stand houden, wordt ondergaan en geconceptualiseerd.
7. Het te onderzoeken fenomeen wordt van dichtbij en door de onderzoeker zelf waargenomen.

3.1 Onderzoeksontwerp

De wijze waarop onderzoek is uitgevoerd, heeft zich laten inspireren door het klassieke werk *Implementation over beleidsformulering en implementatie* (Pressman & Wildavsky, 1984) en dit fungeert in deze studie als leidraad. Zoals in die studie de twee onderzoekers als waarnemers grondig verslag doen van de implementatie van beleid rondom werkloosheidsbestrijding van minderheden in Oakland, wenst deze studie dat eveneens te doen voor de invloed van cultuur op ICT-innovatie bij de overheid.

Door rond te lopen in de organisatie van de gemeente Rotterdam, interviews te voeren met betrokkenen bij ICT-innovatie, deel te nemen aan de activiteiten rondom ICT-innovatie en door geobserveerd gedrag te vergelijken met bestudeerde bronnen, heeft de onderzoeker van deze studie zich de situatie van gemeente Rotterdam eigen gemaakt om deze te begrijpen en hiervan verslag te doen over de invloed van cultuur.

Als onderzoeksstrategie wordt in deze studie gebruik gemaakt van case study research. Zo valt cultuur te beschouwen door de ogen van de onderzoeksdeelnemers en is dit fenomeen te bestuderen in zijn natuurlijke setting. Dit maakt dat er betekenisvolle, relevante theorie wordt gevormd door begrip van cultuur in dezelfde organisatie in verschillende context ((Voss, Tsikriktsis, & Frohlich, 2002)).

Dit betekent dat in deze studie een smal domein diepgaand wordt onderzocht. Waarnemingen hebben plaatsgevonden op locatie: er is 'embedded' onderzoek verricht. De onderzoeker was als gecontracteerde werkzaam in de organisatie en was zo in staat van dichtbij onderzoek te doen naar hoe het innovatieproces bij de gemeente Rotterdam eruitziet. De focus van deze studie ligt op de interne bedrijfsvoering. Dit biedt de gelegenheid om het gesprek aan te gaan met een zo breed mogelijk spectrum aan onderzoeksdeelnemers, die betrokken zijn bij ICT-innovatie. Als eenheid van analyse wordt gekeken naar de directie IIFO, het organisatieonderdeel dat staat voor informatiemanagement en automatisering.

De wijze waarop gesproken wordt over de directie IIFO is als geheel eveneens onderzocht en de gevonden resultaten zijn vergeleken met de resultaten van de cases.

De onderzoeker heeft een selectie gemaakt van een drietal cases. Als ICT-innovatie is bij de gekozen cases sprake van een mix van product-/serviceinnovatie en procesinnovatie. Het is dus niet een puur technische vernieuwing, maar het gaat hierbij om *technochanges* (Markus, 2004): ICT en organisatorische ontwikkelingen spelen bij elk van deze cases een grote rol. De cases geven elk (deels) invulling aan hoe de medewerkers van de gemeente Rotterdam met elkaar (samen-)werken en welke ICT-middelen zij hiervoor tot hun beschikking hebben. Daarmee zijn dit informatierijke cases die illustreren hoe ICT-innovatie bij de overheid eruitziet.

De volgende cases hebben als waarnemingseenheden (Verschuren & Doorewaard, 2015) gefungeerd:

- HNW010;
- De digitale werkomgeving; en
- Bereikbaarheid / vervanging bedrijfstelefonie.

Deze cases hadden plaats onder regie van de directie IIFO, zijn vergelijkbaar qua grootte in de hoeveelheid (direct) betrokkenen (ca. 50-100 personen), kennen een grote variatie in de rollen van de betrokkenen (voornamelijk medewerkers van verschillende afdelingen van de directie IIFO), en het resultaat van elk van de cases is van invloed op de bedrijfsvoering van alle kantoormedewerkers van de gemeente Rotterdam.

In feite valt te stellen dat de cases een vergelijkbare innovatie invoeren: het realiseren van een hoogwaardige, efficiënte en flexibele werkomgeving die de bedrijfsprocessen en de medewerkers van organisaties maximaal ondersteunt. De cases verbinden hierbij innovaties rondom huisvesting, technologie en gedrag. Ze beslaan de bedrijfsvoering voor de gehele gemeente Rotterdam, en dit biedt de mogelijkheid een integraal beeld te schetsen van hoe verschillende (groepen van) individuen het innovatieproces hebben beleefd.

De cases liggen dicht bij elkaar om te onderzoeken hoe cultuur een rol speelt bij ICT-innovatie. Door minimale variatie tussen de cases – feitelijk vormen de cases elkaar aanvullende programma's – denkt deze studie in staat te zijn om tot algemene uitspraken te komen.

Zoals blijkt uit de literatuur in het vorige hoofdstuk, is het de verwachting dat in de onderzochte cases verschillende cultuurtypes zijn te herkennen binnen de cases en de overkoepelende organisatie. De onderzoeker van deze studie gaat na of dit het geval is door te kijken naar de gehanteerde retoriek en het vertoonde gedrag bij de aanpak van de ICT-innovatie. Bovendien wordt beschreven hoe omgegaan wordt met risico's en eventuele tegenslagen en conflicten. De lessen van het beleidsproces over beslispaden en de nagestreefde doelen bieden mogelijk extra aanknopingspunten om in te zoomen op het proces van ICT-innovatie en hoe (on-)succesvol dit wordt beleefd.

Wanneer verschillende cultuurtypes worden gesignaleerd, wordt ingezoomd op of en hoe deze zich tegen elkaar afzetten, of zich conflicten voordoen en hoe dit laatste de ICT-innovatie beïnvloedt. De aanwezigheid van een of meer cultuurtypes wordt vergeleken tussen de cases en er wordt gekeken welk effect dit heeft op ICT-innovatie. Als sommige cultuurtypes nadrukkelijker aanwezig zijn dan andere, wordt onderzocht of, en welke reacties dit oproept en of dit overeenkomt met de het beeld geschetst in de literatuur van het vorige hoofdstuk.

Het is het vermoeden van deze studie dat de werkelijke reden van conflicten of het mislukken van een willekeurige ICT-innovatie bij overheid komt door de aanwezigheid van een leidend cultuurtype of een onvolkomen hybride vorm van cultuurtypes, dan wel door actieve conflicten tussen zichtbare cultuurtypes. Door het effect in de cases te bestuderen valt dit vermoeden te onderbouwen of te ontkrachten.

3.2 Dataverzameling

De data in dit onderzoek is verzameld gedurende de periode, waarin de onderzoeker werkzaam was bij de gemeente Rotterdam, van september 2017 tot en met juni 2018, en enkele weken nadien. Daarmee heeft de onderzoeker uit de eerste hand kennis van de organisatie en de innovatie die er plaatsvond. Deze studie is deels etnografisch van aard. De onderzoeker heeft zich tijdens zijn dienstverband ondergedompeld in de organisatie van gemeente Rotterdam. Zo heeft hij geobserveerd hoe medewerkers gebeurtenissen ondergingen. Belangrijker nog, ook onderging en ervoer hij zelf de gebeurtenissen en de omstandigheden die deze veroorzaakten (Angen, 2000; Spradley, 1979). Daarmee heeft hij beschreven wat hij aantrof met als doel dit handelen te begrijpen en hier een verklaring voor te geven in de context van ICT-innovatie.

De gebruikte informatiebronnen tijdens de dataverzameling bestaan uit semi-gestructureerde interviews, documentanalyse en uit participerende observaties.

De lijst van geïnterviewden op basis van functie en cluster is op te vragen bij de onderzoeker. De onderzoeker heeft gedurende zijn werkverband ongeveer 100 betrokkenen geïnterviewd. Omwille van privacy zijn in deze studie geen namen van personen opgenomen. Omdat grid-group cultural theory uitgaat dynamiek van cultuurtypes is de noodzaak om bepaalde uitspraken tot individuen te herleiden minder groot. Afhankelijk van context of tijdspanne kunnen individuen en (sub-)groepen immers veranderen van cultuurtype. Enkele gesprekspartners zijn meerdere keren geïnterviewd gedurende het werkverband van de onderzoeker om te zien of deze dynamiek zich voordeed.

De semi-gestructureerde interviews zijn uitgevoerd aan de hand van een lijst met onderwerpen. Door de gesprekspartners hun eigen toelichting te laten geven op de onderstaande thema's is getracht om de denkbeelden en de uitgangspunten die bij hen leven te openbaren en daarmee de aanpak die zij hanteren en de doelen die zij nastreven zichtbaar te maken. Hierbij is gesproken over de volgende onderwerpen:

- Het begrip innovatie;
- Het begrip digitale werkomgeving⁸ en/of werkplek van de toekomst;
- De wensen en behoeften rondom informatievoorziening;
- Faciliteiten, ICT en gedrag ('bricks/bytes/behaviour');
- Productiviteitssoftware;
- De huidige voorzieningen (telefonie, beeld en geluid, kantoorapplicaties); en
- De dienstverlening van de ICT-organisatie.

Hierbij fungeerde de lijst met onderwerpen voornamelijk als geheugensteun om het gesprek met de onderzoekssubjecten aan te gaan en na te gaan dat het volledige domein van ICT-innovatie in de context van de case werd besproken. Door de semi-gestructureerde opzet was er voldoende gelegenheid in de interviews om onderwerpen die niet vooraf waren gedefinieerd aan bod te laten komen. De interviews varieerden in lengte van een tot anderhalf uur. Er hebben drie rondes van interviews plaatsgevonden: september/oktober/november 2017 met het zwaartepunt rondom HNW010 en de digitale

⁸ Op basis van de omschrijving door Deloitte (2012): (...) *The digital workplace encompasses all the technologies people use to get work done in today's workplace – both the ones in operation and the ones yet to be implemented.* (...)

werkomgeving, oktober/november 2017 rondom de bereikbaarheid / bedrijfstelefonie en juni/juli 2018 na beëindiging van de werkzaamheden van de onderzoeker.

De eerste twee interviewrondes zijn uitgevoerd zonder dat de onderzoeker ideeën had over het gebruik voor deze studie. Desondanks bleek gedrag en cultuur een belangrijk aandeel te vormen in de gesprekken. Vandaar dat de onderzoeker heeft besloten deze interviewverslagen in retrospectief te bestuderen op de elementen die ingaan op cultuur. Na afloop van zijn werkverband heeft de onderzoeker aanvullend nog enkele interviews gevoerd met als thema cultuur en het effect hiervan op ICT-innovatie bij de gemeente Rotterdam.

Omdat individuen kunnen wisselen van cultuurtype, heeft de onderzoeker het niet nodig gevonden de interviews woordelijk uit te werken om dit te kunnen herleiden tot individuen. De verzamelde data dient om aan te kunnen tonen dat er verschillende cultuurtypes zijn, hoe deze in deze organisatie interacteren op het vlak van ICT-innovatie en wat hiervan het effect is.

Verder is documentatie van de gemeente Rotterdam geraadpleegd om uitspraken van geïnterviewden te toetsen aan schriftelijke bronnen. Interne stukken die zijn geproduceerd in het kader van de zogenaamde 'Digitaliseringsagenda' vormden hierbij een belangrijke bron van data. Geraadpleegde stukken vallen echter onder de geheimhoudingsplicht van de onderzoeker en vormen geen publieke informatie. Indien gewenst kan de onderzoeker geïnteresseerden introduceren bij referenten voor nadere informatie over deze stukken.

De observaties die zijn uitgevoerd door de onderzoeker zijn in eerste instantie met een ander doel verzameld. Het verzamelde materiaal bestond uit aantekeningen en beschrijvingen van de onderzoeker met betrekking tot de ervaren werkwijze van de onderzoekssubjecten. In retrospectief heeft de onderzoeker zijn logboeken en aantekeningen opnieuw bestudeerd ten behoeve van deze studie. Daarmee is dit een vorm van 'covert participant observation' (Bryman, 1989). Op deze wijze is secundaire analyse uitgevoerd op de uitgevoerde observaties, de interviews en de daarin gehanteerde retoriek.

Deze vorm van observeren gaf de onderzoeker de mogelijkheid om het gedrag van medewerkers aan den lijve te ervaren en zo een beeld te krijgen van verschillende cultuurtypes die zich voordoen, met als doel de invloed van deze cultuurtypes op ICT-innovatie te kunnen interpreteren en gebeurtenissen te verklaren. Hij heeft zo een rijk beeld op kunnen bouwen van de onderstroom van de organisatie en het contrast ervan met de formele structuur. Tegelijkertijd maakt het verstrijken van tijd, tussen de daadwerkelijke observatie en de bestudering ten behoeve van deze studie, het mogelijk dat in de observaties belangrijke punten kunnen zijn gemist. Vandaar dat observaties een kleiner aandeel hebben in de dataverzameling.

3.3 Data-analyse

De resultaten van de dataverzameling worden vergeleken met de beschrijvingen van grid-group cultural theory gehanteerd in Tabel 2 (paragraaf 2.1.2). De beschrijvingen en sleutelwoorden voor elk cultuurtype zijn gebruikt als leidraad om patronen en thema's die zijn gesignaleerd in de interviews, documenten en observaties te interpreteren.

Het doel is niet om op deze wijze de frequentie en het aantal sleutelwoorden te tellen, maar om een beeld te laten ontstaan van welke cultuurtypes er de organisatie bestaan en hoe dit de cases en de ICT-innovatie heeft beïnvloed. Daarmee is er inhoudsanalyse ("content analysis") uitgevoerd van de interviews, de bestudeerde documentatie en van de observatieverslagen.

Door de uitspraken en zinsneden uit de interviews, documenten en observaties op deze manier in te delen, valt een rijk beeld op te bouwen van welke cultuurtypes zichtbaar zijn in de organisatie. Door herhaalgesprekken met enkele onderzoeksdeelnemers valt te bestuderen of er ook wijzigingen optreden in cultuurtypes.

4 Resultaten & analyse

In onderstaand hoofdstuk worden de resultaten weergegeven en geanalyseerd. Dit bestaat uit een algemene beschouwing van de directie IIFO en de resultaten van de verschillende cases.

4.1 Directie Innovatie, Informatievoorziening, Facilitair en Onderzoek (IIFO)

Om te kunnen bepalen welke invloed cultuur heeft op innovaties binnen de gemeente Rotterdam, is er een inventarisatie gemaakt van uitspraken in algemene context over de ICT-organisatie, directie IIFO, tegenover uitspraken in de context van specifieke innovaties. Op deze wijze valt te zien of er bij het innovatieproces afwijkende patronen zichtbaar worden. In deze paragraaf staan de resultaten van de algemene context.

Hiërarchie

Hoewel de gemeente Rotterdam erg veel praat over ideeën over innovatie en vernieuwing, blijkt uit de gevoerde gesprekken dat voor de staande ICT-organisatie (“supply”) van de gemeente Rotterdam het moeilijk is om in het tempo van de lopende trends en ontwikkelingen mee te komen in de uitvoer, ondersteuning en het beheer. In uitspraken als (...) *gemeenten maken geen gebruik van innovatie (...)*, (...) *de overheid is geen trendsetter (...)*, (...) *als het werkt, hoeft het niet te worden vervangen (...)*, (...) *ICT richt zich op bewezen technologie in een beheerde, gemanagede omgeving (...)* weerklinkt de klassieke bureaucratie van de overheid en de ICT-organisatie in het bijzonder. Stabiliteit, controleerbaarheid, (bedrijfs-)zekerheid en het vermijden van risico’s zijn de belangrijkste kenmerken die in de interviews terugkomen.

Daarmee vertoont de ICT-organisatie veel van de kenmerken van het cultuurtype *hiërarchie*. Op zich valt dit te verklaren, zoals een organisatieadviseur vertelde, want (...) *het management ondersteunt het politiek bestuur in hun verantwoording (...)*, en (...) *het management is uit op control, mensen denken aan het hier en nu, korte termijn denken overheerst (...)*. Tegelijkertijd kent het hierdoor volgens een andere adviseur (...) *geen stroom, we slaan sluisjes om de tien meter. Er is stilstand, geen sprake van de energie die een stroming geeft (...)*.

De innovaties en vernieuwingen die de gesproken onderzoeksdeelnemers zien, zijn “groots” en “meeslepend”, maar ook “te groot” en “sterven in schoonheid”. De innovatieprogramma’s worden uitgevoerd met een (...) *projectmatige aanpak volgens systems engineering [requirements analyse, functionele analyse en control] (...)*, waarbij gestuurd wordt op het definiëren van maatregelen vooraf tegen onvoorziene gebeurtenissen. Bovendien dienen vooraf de volledige programma’s zijn gedefinieerd. Zoals een teamleider vertelde: (...) *Veel geld gaat naar denkers, weinig naar doeners (...)*. De expert-rol staat centraal, en iedere expert heeft zijn eigen domein. Dit blijkt ook uit de mate waarin de gemeente Rotterdam volgens de geïnterviewden leunt op derde partijen om haar van advies te voorzien. Deze experts moeten de gemeente vertellen welke stappen zij moet zetten.

Innovatieprogramma’s zijn planbaar en worden in een planning- en begrotingscyclus gebudgetteerd. Afdelingsmanagers en projectmanagers sturen vanuit “supply” op taken, “top-down”, werken volgens vaste procedures en proberen vooraf te anticiperen op de mogelijke innovaties die gaan spelen in de organisatie. Elk innovatieverzoek dat binnenkomt, wordt toebedeeld aan het daarvoor verantwoordelijke domein. Iedereen kent daarbij een eigen specialisme. Eigenaarschap en verantwoordelijkheid is verdeeld en gedeeld.

Egalitarisme

Er wordt in algemene context heel uitgebreid gesproken over samen werken en het gezamenlijk oppakken van innovaties met een gezamenlijk doel. In naam doet de gemeente Rotterdam alles samen, voor de Rotterdammer, iets wat in de onderzochte stukken “Rotterdammergericht” wordt genoemd. In de praktijk komt dit maar heel beperkt ten uitvoer. *Egalitarisme* toonde zich vooral in een negatieve manier waarop wij-zij beelden naar voren kwamen. Hiermee laat zich een soort van groepsafbakening zien op, op vergelijkbare wijze als Thompson et al. over egalitarisme beschrijft (1990, p. 262) “Zij van ICT” tegenover “wij van [cluster X]” of vice versa. Binnen de directie is er een onderscheid te onderkennen tussen degenen van “demand” versus degenen van “supply”.

Individualisme

Het proces dat dient om initiatieven te starten binnen de organisatie heet het “demand/supply proces”. Hierbij zijn het informatieadviseurs (“demand”) die vanuit de ICT-organisatie als verbindende schakel fungeren naar de andere clusters. Interessant is dat uit gesprekken met deze informatieadviseurs klinkt dat zij zich minder gelegen laten liggen aan de vaste procedures: (...) *het is erop of eronder, als [de directie] IIFO niet meegaat [met deze innovaties] dan gaat [cluster X] het zelf doen* (...). Ook binnen andere clusters zijn deze geluiden te horen. Een adviseur bedrijfsvoering stelde dat (...) *[het cluster] BCO gooit taken terug en clusters gaan in reactie het weer zelf doen* (...), een programmamanager (...) *we hebben onze eigen omgevingen* (...).

Tegelijkertijd is er volgens een informatieadviseur binnen de directie sprake van (...) *een machtspel, managers slaan zichzelf als gorilla’s op de borst, het is een apenrots* (...).

Op verschillende plekken, en bij verschillende individuen en groepen individuen wordt er, zo blijkt uit bovenstaande het cultuurtype van *individualisme* getoond. Eigenbelang gaat boven het groepsbelang en de resources worden ten voordele van het individuele doel benut. Zoals een afdelingshoofd het stelde (...) *er zijn individuen met stoute plannen en lak aan governance* (...) of die volgens een programmamanager (...) *zijpaadjes bewandelen* (...). Aan deze zijde zitten de informatieadviseurs en -analisten die handelen vanuit eigen inzichten en drijfveren, zoals een directiesecretaris een typische reactie van deze functionarissen schetst: (...) *Daar geef ik geen prioriteit aan* (...) of (...) *dit is wat we hebben, daar moet je het mee doen, dat ondersteunen we niet* (...).

Dit is ook de kant waar “radicalen” zitten: (...) *zij [die] zien dat het speelveld veranderd. En vanuit dit bewustzijn groeit het besef, we moeten hierin mee.* (...). Dit zijn degenen die innovatieve initiatieven ontplooiën die flexibel en wendbaar inspelen op hun eigen behoeften en hierin een ondernemersgeest vertonen. In de woorden van een directiesecretaris (...) *ik zoek een deurtje naar een groepje dat vrij is om vrij te denken* (...).

Fatalisme

Eveneens valt er *fatalisme* waar te nemen. Zij die zich erbij neerleggen en innovaties gewoon over zich heen laten komen. Er zijn personen die zeggen (...) *Ik vraag het niet meer* (...), en anderen die gelaten zich bij vernieuwingen neerleggen met als reactie (...) *ik heb hier niet om gevraagd* (...). Opvallend was dat geïnterviewden over fatalisme aangaven dat vooral ook bij anderen te herkennen. Medewerkers van andere clusters werden woorden in de mond gelegd als (...) *daar heb je de IT-ers, IT ontwerpt de wereld* (...), of in de beschrijving van een informatieadviseur (...) *Business owners staan heel erg lijdzaam tegenover veranderingen [in de ICT].* (...).

In de context van fatalisme werd er ook gesproken over de “eilandcultuur”, waarbij (...) *we elkaar niet kunnen vinden* (...) of de “black box”, waarbij (...) *we weten niet bij welk loket van IIFO we moeten zijn* (...). Gevraagd naar wat daarmee werd gedaan, was het antwoord dat het erbij werd gelaten, en geen moeite werd gedaan om uit te zoeken wie de organisatie op dit vlak vertegenwoordigde.

Autonomie

Autonomie is niet waargenomen binnen de ICT-organisatie van de gemeente Rotterdam.

Soort/effect	
Niveau	Directie
Gesignaleerde cultuurtypes	Hiërarchie Individualisme Fatalisme
Is er een leidend cultuurtype?	Hiërarchie
Zo ja, wat zijn zichtbare zwakke plekken?	Groots opgetuigde programma's en projecten, die planning en kosten overschrijden, maar uiteindelijk te ambitieus bleken en minder leveren dan beloofd
Zijn er conflicten?	Hiërarchie versus individualisme Regels en procedures versus individueel eigenbelang, Bureaucratisch hiërarchie versus ongebreideld individualisme Hiërarchie versus fatalisme – vermijden van ICT-innovatie omwille van complexiteit procedure en proces
Uit zich door	Grootschalige, projectmatige aanpak volgens vaste methodiek die conflicteert met medewerkers die op eigen initiatief zijpadjes bewandelen of wegen om de regels heen zoeken. Medewerkers die zich passief opstellen
Innovatie	Beperkt en top-down

Tabel 3: Analyse directie

4.2 Case A. HNW010

Periode 2011-2014

Het programma HNW010 dat liep tijdens de periode 2011-2014, vormde de introductie van “Het Nieuwe Werken” (HNW) in de organisatie van de gemeente Rotterdam (010). De tijdlijn van het programma HNW010 verloopt volgens het patroon van innovatieadoptie, waarbij in 2011 en 2012 het de kenmerken vertoont van initiatie en in 2013 en later overgaat naar de implementatie van de innovatie (Figuur 11).

De wijze van werken die HNW010 moest introduceren, vormde een breuk met het verleden en introduceerde voor de medewerker van de gemeente Rotterdam de volgende opdracht (2015a):

(...)

De medewerker werkt voor Rotterdam en de Rotterdammer:

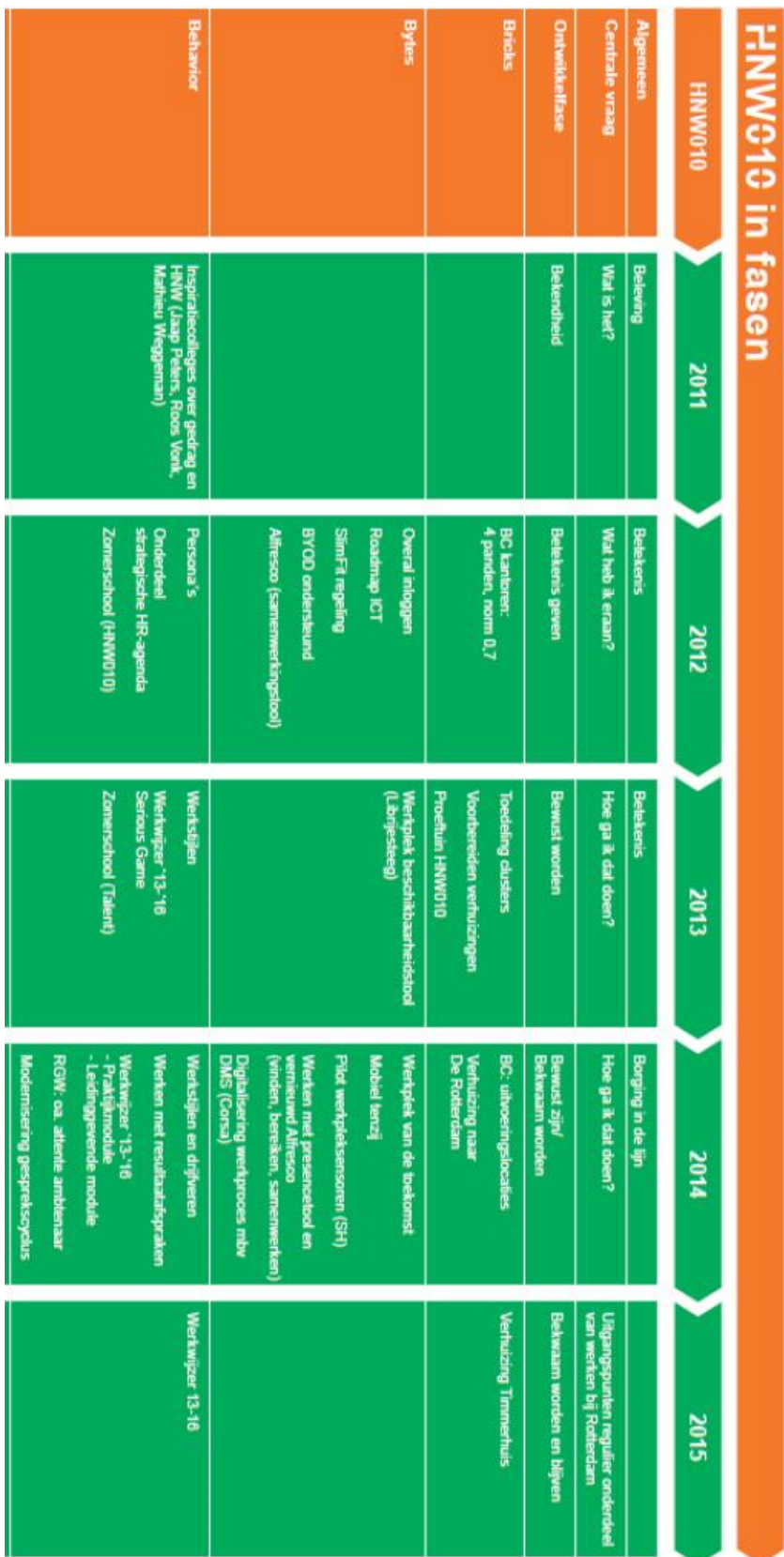
1. *Je werkt waar Rotterdam je nodig heeft*
2. *Je hebt regie over je eigen ontwikkeling en concrete resultaten*
3. *Je bent bereikbaar*
4. *Je hebt kennis en toegang tot informatie die je voor je werk nodig hebt*
5. *Je neemt verantwoordelijkheid en krijgt vertrouwen*
6. *Je talent bepaalt je waarde*

(...)

De innovatie die hiermee werd ingezet door dit programma had als doel het patroon te doorbreken, waarbij medewerkers, in de woorden van een geïnterviewde stafadviseur, (...) *weinig breed kijken* (...) en vooral (...) *taakgericht* (...) bezig waren. Het te doorbreken patroon van het management was er een van weinig beweging uit angst voor de beeldvorming. HNW010 moest ervoor zorgen dat beslissingen werden genomen op basis van concernkaders en dat medewerkers vervolgens zelf verantwoordelijkheid konden nemen voor hun eigen besluiten. Het doel was medewerkers zich bewust laten worden van hun aandeel in het resultaat (resultaatgericht). Zoals de overdrachtsnotitie van HNW010 het verwoordt (Gemeente Rotterdam, 2014a):

(...) We werken hierbij steeds slimmer met de Rotterdammers samen. Rotterdam barst van initiatiefrijke bewoners en ondernemers. Hoe we als gemeente met die initiatieven omgaan, is een leerproces. We zoeken en vinden samen hierin onze weg, onze rollen. We helpen elkaar daarbij door elkaar te laten delen in opgedane ervaringen. Samenwerken is hiervoor cruciaal. We werken samen als collega's onder elkaar, ongeacht onze plek in de organisatie. (...)

Daarmee vormde dit programma een grote procesinnovatie die facilitaire voorzieningen, nieuwe technologie en gedrag met elkaar verbond.



Figuur 11: Tijdlijn HNW010 uit overdrachtsnotitie HNW010 (Gemeente Rotterdam, 2014a)

In tegenstelling tot het algemene beeld van de *hiërarchie* dat duidelijke resultaten benadrukt, stelde dit programma vast dat het geen project was, maar werd het opgepakt als een beweging die het gesprek aanging met collega's om (...) *mee te bewegen* (...) en die de (...) *ruimte [heeft] gegeven om te veranderen* (...). Ieder jaar werden de doelen van het programma geherdefinieerd en getoetst. Daarmee vertoonde deze innovatie bij de initiatie van de innovatie kenmerken van *egalitarisme* en zocht het gelijkgestemden om betekenis te geven aan het programma.

Voor de ICT-ondersteuning en -innovaties op dit gebied gold het volgende (Gemeente Rotterdam, 2015b):

(...)

- *Dit alles met een optimale digitale ondersteuning, waaronder social media, zowel op de werkplek als daarbuiten zodat we verbonden zijn met de stad en waardoor werken op andere tijden en op iedere locatie mogelijk is.*
- *Op het gebied van ICT zetten we in op betrouwbare, snelle en klantvriendelijke oplossingen voor onze medewerkers. Medewerkers kunnen altijd en overal bij de informatie die ze nodig hebben, via internet en apps, onafhankelijk van het type apparaat. (...). Tenslotte zetten we vol in op de mogelijkheden die ICT biedt om onze medewerkers nog beter met elkaar te laten samenwerken. We denken hierbij aan de mogelijkheid van instant messaging, samenwerken in documenten en een gemeentelijke app store.*

(...)

Hiermee wordt het spanningsveld in cultuurtypes tussen het HNW010-programma ("demand") en de staande ICT-beheerorganisatie ("supply") zichtbaar: *egalitarisme* (samenwerken, groepsbelang voorop) versus *hiërarchie* (regels, standaardisatie en efficiency). Waar in het HNW010-programma gesproken wordt over eigen verantwoordelijkheid (kunnen) nemen en sturen op resultaten, zoals in het beleidskader HNW010 verwoordt: (...) *De medewerker zit zelf aan het stuur en bepaalt zelf waar, wanneer en hoe hij of zij de resultaatafspraken nakomt* (...), richt de staande ICT-organisatie zich op het aanbieden van vaste diensten of producten, die al dan niet passen, zoals in het informatiebeleid van 2014-2018 verwoord (Gemeente Rotterdam, 2014b): (...) *Standaardisatie, efficiency en best-practices binnen de overheid blijven daarbij [voor de Rotterdamse informatievoorziening] het uitgangspunt en operational excellence het bepalende dienstverleningsmodel.* (...)

Dit valt ook terug te zien in hoe de ICT-beheerorganisatie de opgave van ICT-ondersteuning gestalte heeft gegeven. Voor het programma HNW010 vormde de nieuwe werkplek "De werkplek van de toekomst" een belangrijke randvoorwaarde voor de doelstellingen van HNW010, getuige teksten als (Microsoft, 2014):

(...) *Medewerkers moeten elkaar eenvoudig (online) kunnen vinden en kunnen communiceren en samenwerken. De nieuwe werkplek is een belangrijk onderdeel van een succesvolle invoering van HNW010. Zonder ondersteunende technologie zal een deel van de doelstellingen van HNW010 niet gerealiseerd kunnen worden.* (...)

De optimale, digitale ondersteuning zoals genoemd in HNW010, en internet en apps via elk type apparaat is door de ICT-beheerorganisatie in haar keuzes teruggebracht tot (Microsoft, 2014):

(...) een sterk gestandaardiseerde omgeving waarbinnen de gebruiker weinig vrijheidsgraden heeft. Vanuit kostenperspectief is dit de meest efficiënte oplossing. De verwachting is dat de meeste medewerkers prima uit de voeten kunnen met deze oplossing. (...)

Er valt daarmee te zien dat, zodra het HNW010-programma in 2012 betekenis had gegeven, het bij nadere invulling door de ICT-beheerorganisatie het cultuurtype van de *hiërarchie* opnieuw zichtbaar werd. Dit bleek ook bij het verdere verloop van de verankering van HNW010 in de organisatie. Voor de borging en adoptie in de clusters werden de leidinggevendenden benaderd en deze werden geacht top-down de mogelijkheden te verstrekken en toe te lichten aan hun ondergeschikten. Er is beleid opgesteld hoe deze innovatie in de organisatie geborgd werd, en daarmee zijn nieuwe regels en procedures vastgesteld.

Terwijl het de bedoeling was medewerkers meer vrijheid te bieden en eigen verantwoordelijkheid te geven om *egalitarisme* (samenwerking) en *individualisme* (eigen initiatief en verantwoordelijkheid) te bevorderen, zoals de toenmalig programmamanager het verwoordde (...) *niet voor iedereen hetzelfde, maar wel voor iedereen geschikt* (...), is het in de ogen van de geïnterviewden maar beperkt geslaagd. De reden hiervoor was een zeer praktische: de collegeperiode van het politiek bestuur liep af, terwijl het programma nog niet volledig was afgerond. Onder druk van de verhuizingen naar de nieuwe locaties en de ingeboekte besparingen die hiermee gepaard gingen, is het programma beëindigd zonder dat routinisering en verdere diffusie van deze innovatie volledig heeft plaatsgevonden.

Dit maakt dat een aantal geïnterviewden aangeven dat niets terug te zien is van de ontwikkelde werkprofielen van HNW010, of over de opgeleverde systemen: (...) *heel veel dingen gebruik ik niet, [systemen] werk ik omheen* (...). Dit vertoont wel kenmerken van *individualisme* of *fatalisme*, maar meer in het vermijden of ondermijnen van de bedoelde innovatie dan in de adoptie ervan.

Soort/effect	
Niveau	Programma
Gesignaleerde cultuurtypes	Hiërarchie Egalitarisme (Individualisme)
Is er een leidend cultuurtype?	Egalitarisme
Zo ja, wat zijn zichtbare zwakke plekken?	Veel overleg over wat het beste is voor organisatie, continue ruggenspraak, discussie over betekenis
Zijn er conflicten?	Egalitarisme versus hiërarchie Samenwerking en groepsbelang, optimale inzet middelen op maat en gedifferentieerd naar gebruik tegenover standaardisatie, best-practices en (kosten-)efficiëntie.
Uit zich door	Incrementele benadering, het inzetten van een beweging, met optimale digitale ondersteuning, jaarlijks herijkt tegenover standaardisatie en top-down verwachting (...) <i>dat de meeste medewerkers prima uit de voeten kunnen met deze oplossing (...)</i>
Innovatie	Procesinnovatie
Fase innovatieproces	Geïmplementeerd, nu diffusie

Tabel 4: Analyse Case A.

4.3 Case B. Digitale werkomgeving

Periode september 2017-juni 2018

De “werkplek van de toekomst” uit het programma HNW010 is net in 2016 volledig geïmplementeerd. Toch zijn er al klachten over de wijze waarop de werkomgeving is ingericht, daarmee is de nieuwe manier van werken uit het programma HNW010 maar beperkt geslaagd. Nieuwe technologische ontwikkelingen maken bovendien dat er alweer behoefte ontstond aan het herzien van de huidige middelen die een medewerker tot zijn beschikking staat. Uit ontevredenheid over deze werkplek en door grotere nadruk op flexibel werken, is er de behoefte om een technische procesinnovatie op het gebied van de werkomgeving door te voeren, aldus de manager Informatievoorziening.

Dit vormde de start van een nieuwe innovatie: de digitale werkomgeving. Het doel van deze innovatie is om een werkomgeving op te leveren die digitale mogelijkheden biedt aan de moderne ambtenaar, die hij nu (nog) niet tot zijn beschikking heeft en die anticipeert op het doen van “digital business”⁹.

Zoals de gemeente Rotterdam het zelf omschrijft (Gemeente Rotterdam, 2017):

(...)

De transformatie naar digitale business vereist aandacht voor de inrichting van de toekomstige digitale werkplek waarmee de moderne werknemer alle digitale mogelijkheden ter beschikking heeft om zijn/haar werk te doen en zich te verbinden met externe stakeholders. Deze transformatie wordt mogelijk gemaakt door een combinatie van de volgende drie componenten:

- *opkomende moderne technologieën voor de eigentijdse ondersteuning van de medewerker;*
- *betrokkenheid van de medewerker voor de verbetering van de business outcomes;*
- *actieve trendwatching om deze modernisering mogelijk maken.*

(...)

Het vormt de (...) *Zoektocht naar de beste digitale werkomgeving die aansluit bij de ambities van Rotterdam (...)*, zoals de manager Informatievoorziening het verwoordt.

Om deze innovatie te starten, is er door de manager Informatievoorziening (“demand”) financiële ruimte gecreëerd in een van de ICT-programma’s die sinds 2016 lopen. Dit programma, Generieke ICT, is erop gericht om generieke ICT-voorzieningen te realiseren (“supply”). Bij de start van dit traject rondom de digitale werkomgeving rapporteerde de programmamanager aan het afdelingshoofd. Het afdelingshoofd verwachtte van deze innovatie: niet technologie-gedreven, generieke voorzieningen op basis van functionele gebruikerscriteria, getoetst tegen de uitgangspunten van HNW010.

Gedurende de periode september 2017 tot en met november 2017 zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen over de beleving van de Rotterdamse werkomgeving van medewerkers en hun leidinggevenden, er is literatuuronderzoek verricht en beleidsanalyse gedaan. Tweewekelijks had de aangestelde informatieadviseur terugkoppeling en feedback van de programmamanager.

⁹ (...) *Digital business is the creation of new business designs by blurring the digital and physical worlds. It promises to usher in an unprecedented convergence of people, business and things that disrupts existing business models (...)* Gartner 2014 (<https://www.forbes.com/sites/gartnergroup/2014/05/07/digital-business-is-everyones-business/#1ef181dc7f82> geraadpleegd op 27 juli 2018)

De programmamanager gaf de informatieadviseur de vrijheid om zijn eigen plan uit te stippelen en te experimenteren. Hij kon hierbij zelfstandig opereren en eigen initiatieven ontplooien. Dit gedrag sluit sterk aan bij de kenmerken van het cultuurtype *individualisme*, terwijl de relaties tussen programmamanager en informatieadviseur sterk *hiërarchisch* bleef. De programmamanager fungeerde als de leidinggevende aan wie gerapporteerd diende te worden, volgens een strikt stramen van regels en procedures. Zij beschouwde de informatieadviseur als de expert die het domein in kaart zou brengen, een ander kenmerk van *hiërarchie*.

Een van de conflicten in dit traject vormde de verhouding tussen programmamanager (“supply”) die belang hechtte aan de vorm van de procedures en de manager Informatievoorziening (“demand”) die meer waarde hechtte aan het resultaat voor de gehele organisatie. Dit conflict uitte zich in onduidelijkheid over wie nu de werkelijke opdrachtgever was.

De manager Informatievoorziening handelde in dit traject behoorlijk los van de bestaande orde en liet hierbij te kennen dat ook hij weinig gaf om de vorm. Hij stimuleerde de informatieadviseur los van de vormvereisten zich te richten op andersoortige “zachte” resultaten, in de vorm van bewustwording en inspiratiesessie. Deze stijl vertoonde kenmerken van *egalitarisme* in de zin dat er een gemeenschappelijk doel werd nagestreefd in belang van de gemeente Rotterdam. Dat doel zou met kleine, gefaseerde stappen bereikt kunnen worden. Voor de manager Informatievoorziening stond een breed gedragen oplossing voorop. Het belang dat hierbij gediend werd, was het gezamenlijke belang.

Eind januari was er een tussenpresentatie van de voortgang van de digitale werkomgeving met het managementteam (MT) van de directie. Gedurende deze presentatie toonde zich de discussie tussen “wij” van “demand” en “zij” van “supply”. Vertegenwoordigers van informatiemanagement maakten zich in deze bijeenkomst druk over de innovaties die vanuit de behoeften van de organisatie en de (technologische) ontwikkelingen komen, waar vertegenwoordigers van ICT-beheer en projecten vooral vragen hadden over de concrete richting en de stappen die op korte termijn moesten worden genomen.

Het verschil in cultuurtype en daarmee het redeneren werd hier duidelijk zichtbaar. Er toonden zich twee afgebakende groepen/domeinen, in dit geval “demand” versus “supply”. Het negatieve aspect van *egalitarisme*, wij-zij denken was sterk aanwezig. Tegelijkertijd benadrukte “supply” eveneens het volgen van procedures en de gestructureerde aanpak, waarmee ook *hiërarchie* zichtbaar was. Zoals een adviseur het later tijdens een interview verwoordde (...) *zaken worden heel snel opgevat als “misdraging” van “demand” door “supply” (...)*.

Of de MT-presentatie de aanleiding vormde, is niet bekend, maar de aansturing van het programma Generieke ICT is in februari/maart 2018 gewijzigd. Er is een stuurgroep gevormd volgens de principes van PRINCE2¹⁰ met daarin drie MT-leden, een directeur, de manager Informatievoorziening en het hoofd Projectmanagement. Voortaan dient de programmamanager rechtstreeks de resultaten hier te rapporteren. Daarmee is een extra *hiërarchisch* niveau gecreëerd en nog meer nadruk op procedure gekomen.

¹⁰ Een “best practices” projectmethodiek “Projects IN a Controlled Environment” – zie voor meer informatie <https://www.prince2online.nl/wat-is-prince2.html> (geraadpleegd op 30 juli 2018).

In maart 2018 volgde een nieuwe versie van de rapportage met meer concrete stappen over het implementeren van de digitale werkomgeving. Echter, verder dan de initiatie van deze innovatie heeft het tot op heden niet mogen komen. De programmamanager heeft er in juni 2018 voor gekozen het contract met de informatieadviseur niet te continueren. De implementatie van de digitale werkomgeving is toegewezen aan een nieuw aangestelde demandmanager.

Terugkijkend op het traject rondom de digitale werkomgeving is de manager Informatievoorziening wel tevreden over het resultaat. Het onderwerp is geagendeerd vanuit zijn domein mag hij ermee (...) *aan tafel zitten* (...). Eveneens beschreef hij het traject van de informatieadviseur als (...) *de worsteling die ik bij ieder onderwerp heb* (...). In deze evaluatie klinkt door dat de manager Informatievoorziening wisselt van perspectieven bij reflectie. Het is niet louter *egalitarisme* wat hij vertoont, maar ook zeker *individualisme*: *zijn* doel is bereikt, *hij* mag aan tafel zitten, het onderwerp van deze innovatie is geagendeerd, zaken zijn in gang gezet. In zijn eigen woorden (...) *Dus even over innovatie, ja, het begint met individuen met stoute plannen, maar die, godzijdank, de samenwerking zoeken, ja. (...)*

Enkele weken later in een herhalingsgesprek klinken hier weer meer kenmerken van *egalitarisme* door: het resultaat dient als gezamenlijk vertrekpunt over de relevante trends voor de digitale werkomgeving. De rapportage is door de clusters enthousiast ontvangen, en de rapportage fungeert hierbij als onderlegger om de digitale werkomgeving concreter te maken. De demandmanager heeft daarmee van het managementteam mandaat om het resultaat verder te brengen en dit te implementeren.

	Soort/effect
Niveau	Programma
Gesignaleerde cultuurtypes	Hiërarchie Egalitarisme Individualisme
Is er een leidend cultuurtype?	Hiërarchie
Zo ja, wat zijn zichtbare zwakke plekken?	Een (te) grote en ambitieuze opdracht, die niet duidelijk is afgebakend.
Zijn er conflicten?	Hiërarchie versus egalitarisme Conflict tussen demand/supply, negatief egalitarisme in de vorm van wij/zij benadering, Hiërarchie versus individualisme Teveel veroorloofde vrijheden, waarmee hiërarchie zich bedreigd lijkt te voelen.
Uit zich door	Extra control-mechanismen creëren, instellen van een additioneel sturingsniveau, eveneens inperken van eigen koers varen.
Innovatie	Procesinnovatie
Fase innovatieproces	Initiatie, matching

Tabel 5: Analyse Case B.

4.4 Case C. Bereikbaarheid / vervanging bedrijfstelefonie

Periode september 2017-december 2017

Het contract met de aanbieder van de vaste telefonie binnen de gemeente Rotterdam loopt in 2019 af en dit betekent dat er behoefte is aan het afsluiten van een nieuw contract voor een voorziening die ingaat op spraak, doorverbinden van lijnen en de klantcontactcentra (KCC's). Vanuit een brede aanpak heeft de strategisch adviseur verantwoordelijk voor dienstverlening de handen ineengeslagen met de strategisch adviseur voor het domein van bedrijfsvoering. Beiden zijn onderdeel van "demand".

Vanuit de gedachte dat op dit vlak allerlei vernieuwingen zijn geweest en dat telefonie niet meer hetzelfde werkt als vroeger, wilden beide adviseurs dit benaderen vanuit een brede blik:

"Bereikbaarheid": Hoe kan de burger de gemeente benaderen en op welke manier zoekt de gemeente contact met de burger en haar medewerkers?

Met bereikbaarheid staat het deze adviseurs voor ogen dat de burger op andere manieren wenst te communiceren met de overheid en deze innovatie zorgt voor een verandering van de aangeboden dienstverlening en bijbehorende technische infrastructuur.

Als zodanig omschreven droegen de adviseurs de verdere uitwerking over. Hierbij was geen beiden meer actief betrokken, noch waren zij te benaderen over dit onderwerp. Daarmee vertoonden zij gedrag waarmee zij het beste voor zichzelf kozen en daarmee hun taak als voldaan beschouwden. Dit lijkt nog het meest op *individualisme*.

Het verder in kaart brengen van de innovatie en de bijbehorende behoeften van de gemeente Rotterdam lag daarmee in handen van een informatieadviseur. Deze vertelde sterk te worstelen met deze taak en zocht medestanders die hem hierin konden helpen. Hiertoe heeft hij contacten gelegd met een groep van experts om te komen tot een gezamenlijke visie op het begrip "Bereikbaarheid", wat valt hieronder en wat niet. De afbakening was breed – het ging om de communicatiekanalen van buiten met de gemeente Rotterdam, en de interne communicatiekanalen zowel tussen medewerker en burger als tussen medewerkers onderling. Daarbij vormt het contact met de burger meestal het eerstelijns klantcontact, niet-zijnde het fysieke contact in de Stadswinkels.

Wat hij probeerde met het verzamelen van experts was enerzijds om de vraag af te bakenen en anderzijds om een gezamenlijke groep te smeden met een gemeenschappelijk doel. De opzet om hiermee een gedeeld beeld te creëren is in deze setting niet echt gelukt. Hoewel als brainstorm de deelnemers bereid waren om mee te praten, werd niet actief actie ondernomen, en hield men ofwel vast aan de orde der dingen, ofwel hield zich tamelijk passief afzijdig. In deze context werd daarmee meer de *hiërarchie* en/of het *fatalisme* gedemonstreerd.

Als reactie heeft de informatieadviseur op zijn beurt de lijn weer opgezocht. Zo viel hij weer terug in het patroon van de bureaucratie en de organisatiestructuur. Diens chef adviseerde vervolgens om een externe expert te betrekken om het domein volledig in kaart te brengen. Daarmee vervalt de wijze van opereren terug in de *hiërarchie*.

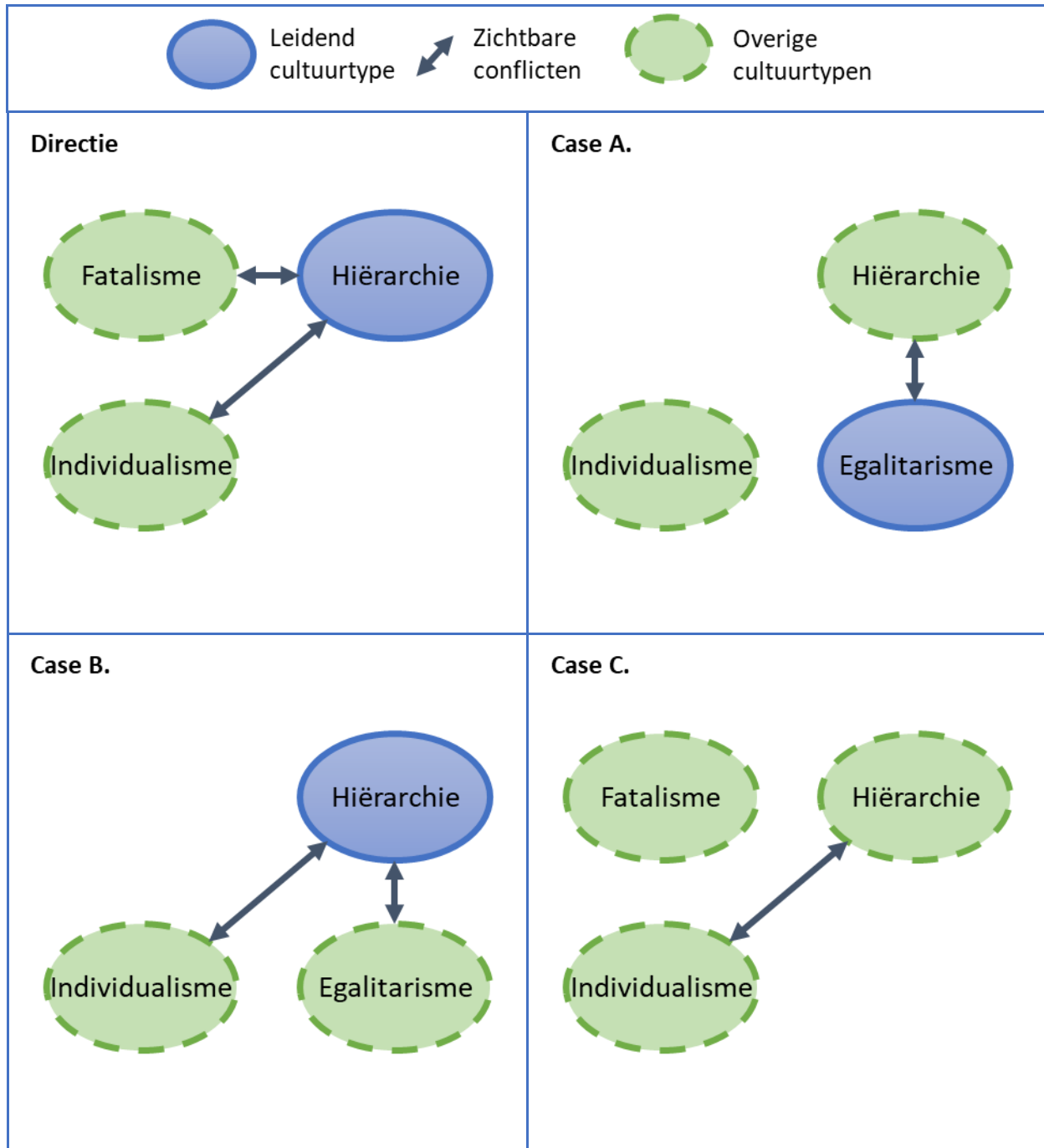
Deze expert heeft in opdracht van de gemeente Rotterdam de innovatie van “Bereikbaarheid” teruggebracht tot vervanging van het bestaande, met als gevolg dat er geen sprake meer was van een innovatie op dit gebied. De voortgaande ontwikkeling van het traject rondom bedrijfstelefonie is in het kader van deze studie niet verder onderzocht.

Soort/effect	
Niveau	Project
Gesignaleerde cultuurtypes	Individualisme Hiërarchie (Fatalisme)
Is er een leidend cultuurtype?	Niet waargenomen
Zo ja, wat zijn zichtbare zwakke plekken?	
Zijn er conflicten?	Individualisme versus hiërarchie Eigenbelang, het overhandigen van een opdracht aan een ander om er zelf mee te scoren, waarbij de ander vanuit een soort plichtsbesef probeert zijn taak te verrichten.
Uit zich door	In gang zetten, anderen voor zich te laten werken, taken afvinken, tegenover het maximale in beweging krijgen uit hoofde van functie. Ontduiken van verantwoordelijkheid.
Innovatie	Product/service innovatie
Fase innovatieproces	Initiatie, agenda-setting

Tabel 6: Analyse Case C.

4.5 Analyse

In onderstaand diagram staan alle onderzochte resultaten in een overzicht naast elkaar gerangschikt. Als er sprake is van een leidend cultuurtype is dit in blauw weergegeven en de gesignaleerde conflicten zijn weergegeven door de dubbele pijl. De groen-omlijnde elementen vormen de overige waargenomen cultuurtypes. Waar in een resultaat cultuurtypes ontbreken, zijn deze in die situatie niet waargenomen.



Tabel 7: Analyse resultaten

In het algemene beeld van de ICT-organisatie en de cases van gemeente Rotterdam is het cultuurtype autonomie niet waargenomen. Dit betekent niet dat het niet zou kunnen bestaan. Dit cultuurtype onderscheidt zich juist van de andere, doordat het zich niet afhankelijk van de andere cultuurtypes opstelt noch hierdoor laat beïnvloeden.

Het blijkt dat in de gemeente Rotterdam binnen de directie IIFO, in de ICT-organisatie, een sterke hang bestaat naar het cultuurtype van hiërarchie. Heel verrassend is dat niet, gezien de bureaucratische organisatiestructuur en de nadruk op het afleggen van verantwoording die er binnen de ICT-organisatie van de gemeente bestaat. Behoorlijk bestuur en het kunnen verklaren van de uitgaven en de genomen risico's vormen voor deze directie belangrijke drijfveren. Dit maakt dat pogingen tot ICT-innovatie onder invloed van dit cultuurtype gekenmerkt worden door een nadruk op sturing, top-down, controle en planmatige aanpak.

In de dagelijkse gang van zaken valt te zien dat er een tegencultuur bestaat, waarin individualisten afwijken van de gangbare procedures en op eigen initiatief zaken in gang zetten. Ook zijn er binnen de organisatie "olifantenpaadjes"¹¹ ontstaan die als verstikkend ervaren procedures omzeilen. Zo is er een parallelle cultuur die nadruk legt op het behalen van resultaat, die ICT-innovatie wil realiseren ongeacht de wijze waarop. Dit botst onderling en zorgt voor zichtbare conflicten tussen het volgen van de regels en procedures en het standpunt dat het doel heiligt de middelen.

Eveneens is fatalisme waar te nemen: er zijn groepen individuen zijn, die zich bij de bestaande gang van zaken neerleggen, en ontwikkelingen over zich heen laten komen. Dit werkt top-down ondernomen initiatieven tegen door passiviteit en gebrek aan betrokkenheid.

De cases laten echter zien dat bij de cases met ICT-innovatie er verschuivingen in cultuurtypes zijn. Hoewel hiërarchie in alle gevallen nog een grote rol speelt, en bij alle cases een bron van conflict vormt, lijkt de invloed van andere cultuurtypes toe te nemen. Naast de cultuurtypes individualisme en fatalisme die vooral in de retoriek van de interviews naar voren kwamen, wordt egalitarisme in de cases waargenomen. Er is te zien dat er wordt gezocht naar gezamenlijke betekenis en een gezamenlijke invulling. Dit is het duidelijkst zichtbaar bij de case van HNW010, waar het programma, zeker in de initiatiefase, aansluiting zocht bij de organisatie en op zoek ging naar gezamenlijke betekenis, maar ook bij de case van de Digitale werkomgeving waar een zoektocht werd ondernomen naar een breed gedragen oplossing.

Elk van de cultuurtypes laat positieve en negatieve effecten zien in hun invloed op de ICT-innovatie.

¹¹ Een olifantenpaadje (Frans: Chemin de l'âne, Engels: Desire Line of Desire Path, Duits: Trampelpfad) soms ook wel afstekertje genoemd is een niet-officieel fiets- of wandelpad dat onbedoeld door gebruikers van de reguliere fiets- en wandelpaden in de loop van de tijd wordt gecreëerd (...) om zo een stuk van de officiële route af te kunnen snijden (van <https://nl.wikipedia.org/wiki/Olifantenpad> geraadpleegd op 13 augustus 2018).

De reflex binnen de gemeente Rotterdam is echter elke keer om weer aansluiting te zoeken bij het leidende, hiërarchische wereldbeeld. Zodra iets in de organisatie moet worden geïmplementeerd of geborgd, of wanneer iets ongecontroleerds dreigt te gebeuren, dringen zich de denkbeelden van de hiërarchie weer op. Terugkijkend op de cases valt dan te zien dat andere geluiden overstemd worden door dit leidende cultuurtype. Het resultaat is dat afwijkende cultuurtypes zorgen voor zichtbare conflicten en dwarsliggen. Dit resultaat is terug te zien in hoe maar een deel van een ICT-innovatie gezien wordt als geslaagd, zoals bij HNW010 of hoe controlmechanismen bij de Digitale werkomgeving meer rompslomp met zich meebrengt en vertragend werken. Zonder te leren van ervaringen herhaalt het innovatieproces zich enkele jaren later met dezelfde aanpak en patronen, zoals terug te zien valt in de case van de Digitale werkomgeving.

Ook de zwakke plekken van een leidend cultuurtype zijn van invloed op de ICT-innovatie. Te grote ambities, met te veel vertrouwen in de maakbaarheid van de wereld, zoals blijkt uit sommige interviewuitspraken, zorgen voor het tegenovergestelde resultaat. In de case van HNW010 leidde de bedoeling om meer verantwoordelijkheid bij medewerkers te leggen, ertoe dat de managers dit moesten bewerkstelligen. In de case van Bereikbaarheid werd de brede kijk op bedrijfstelefonie en de verwachting van ICT-innovatie zo groot dat het niet (meer) paste in de aanpak volgens de hiërarchie. Zo werd een dergelijk plan heel snel weer ingeperkt en de tegenovergestelde richting ingeduwd, meer van hetzelfde.

5 Conclusies, discussie, beperkingen & vervolgonderzoek

In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de conclusies. Deze bouwen voort op de analyse van de resultaten en gaan in op de theoretische en praktische relevantie ervan. De consequenties van het toegepaste kader worden in de discussie toegelicht en geïnterpreteerd. Ook wordt ingegaan op de beperkingen van dit onderzoek. Tot slot sluit dit hoofdstuk af met suggesties voor vervolgonderzoek.

5.1 Conclusies

Deze studie claimt dat er vijf cultuurtypes bestaan die hun eigen doelen nastreven, hun eigen aanpak hanteren, een eigen manier hebben van omgaan met tegenslag, en een eigen definitie van succes en falen hebben. Elk heeft daarbij invloed op ICT-innovatie met een eigen inslag en dit besef kan gebruikt worden om te analyseren waarom een ICT-innovatie op een bepaalde manier wordt aangepakt en/of wordt gezien als een succes of een mislukking. Een aanpak die op het eerste gezicht vanuit een bepaald standpunt een succes kan zijn, kan desondanks vanuit een ander perspectief een compleet fiasco zijn.

De resultaten van de onderzochte directie en de geselecteerde cases laten dit goed zien. Er blijkt niet een universele, eenduidige manier te zijn, waarop cultuurtypes ICT-innovatie beïnvloeden. Er zijn verschillen tussen elk van de onderzochte cases en de algemene analyse van de ICT-organisatie. Grid-group cultural theory als instrument is echter zeer geschikt om de verschillende cultuurtypes in een organisatie waar te nemen en te laten zien welke ontbreken. Hiermee valt eveneens goed te duiden wat de effecten hiervan zijn, wat de zwakke plekken zijn en hoe conflicten tussen cultuurtypes zijn te verklaren.

Hoe beïnvloedt cultuur ICT-innovatie bij de gemeente Rotterdam?

Elk van de cultuurtypes lijkt zijn eigen invloed te hebben op ICT-innovatie binnen de onderzochte cases.

Hiërarchie beïnvloedt ICT-innovatie in positieve zin door de nadruk binnen de Rotterdamse ICT-organisatie op het volgen van regels en procedures, een vertrouwen in expertise, door de grootschalige inzet van middelen (budgettering, mensen) voor ICT-innovatie en door het terugdringen van risico's met planning- en controlemechanismes. Dit komt tot uiting in de interviews in de retoriek over de aanpak die gehanteerd wordt en hoe deze wordt toegepast. In de cases is dit zichtbaar in de wijze van sturing en de nadruk op het volgen van standaardmethodieken en afleggen van verantwoordelijkheid. In negatieve zin belemmert hiërarchie ICT-innovatie – volgens de geïnterviewden – door het optuigen van te ambitieuze projecten, die zichzelf niet waar kunnen maken, te veel geloof in de maakbaarheid van ICT-innovatie door experts en door overschrijdingen in kosten en tijd, omdat de regels en procedures het proces traag en duur maken. In de cases is dit zichtbaar door de wijze waarop extra controlemechanismes zorgen voor vertraging in het behalen van het resultaat, zoals in de case van de Digitale werkomgeving, of door het afkappen van een project, zoals bij de case van Bereikbaarheid.

Egalitarisme laat positieve invloed op ICT-innovatie gelden, als het benaderd wordt vanuit het gezamenlijke belang, het samen zoeken naar betekenis en een nadruk op breed gedragen resultaten, zoals bij de cases HNW010 en de Digitale werkomgeving. ICT-innovatie wordt door egalitarisme in de cases in negatieve zin beïnvloed door “wij-zij” verhoudingen, waarbij de ene groep zich afzet tegen de andere zoals in het demand/supply proces dat bestaat in de ICT-organisatie en vooral in de case van de

Digitale werkomgeving ICT-innovatie hinderde. Ideeën die niet van “ons” afkomstig zijn, worden bestreden als afwijkend.

Individualisme uit zijn positieve invloed op ICT-innovatie in competitief gedrag, het behalen van resultaten, het tonen van ondernemingszin en initiatief door individuele acties. Dit is zichtbaar bij de manager in de case van de Digitale werkomgeving en de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en individuele vrijheid in de case van HNW010. Negatieve invloed op ICT-innovatie is eveneens zichtbaar in het nastreven van eigenbelang bij gedrag van de adviseurs in de case van Bereikbaarheid.

Fatalisme zou positief van invloed kunnen zijn op ICT-innovatie door weerbaarheid tegen onverwachte gebeurtenissen. Echter, de houding om dingen te laten gebeuren en te zien hoe zich deze uit, is in deze studie niet waargenomen. Hier liet fatalisme zich voornamelijk in een negatieve invloed op ICT-innovatie zien. Gebrek aan actie en passiviteit ten aanzien van vernieuwing en innovatie, laat een gebrek aan ideeën zien of ideeën komen niet tot wasdom. Dit cultuurtype kwam vooral in de interviews ter sprake en is in de case Bereikbaarheid gezien in gedrag van medewerkers die niet actief zaken oppakten.

Autonomie is niet gesignaleerd, maar het bestaan ervan is niet uit te sluiten.

Niet altijd is de impact van een specifiek cultuurtype even duidelijk zichtbaar (positief of negatief), toch zijn in de cases doelen, retoriek, gedrag, aanpak, conflicten die ontstaan, en waarom een ICT-innovatie gezien wordt als gelukt of niet, goed te verklaren vanuit de context van elk cultuurtype. Hiërarchie laat zich bij deze overheidsorganisatie het sterkst gelden. Bij analyse zijn voorts spanningen zichtbaar met andere cultuurtypes, die geen plek krijgen.

Deze spanningen leiden tot openlijke conflicten die ICT-innovatie tegenwerken. In plaats van met veelvormigheid en afwijkende meningen rekening te houden, is er een sterk geloof in maakbaarheid en planbaarheid en wordt er getracht deze manier van denken door te duwen. Als reactie op de nadruk op hiërarchie is te zien dat fatalisme en individualisme zich negatief afzetten tegen dit wereldbeeld. De wijze waarop dit gebeurt, werken de plannen van de overheersende denkbeelden tegen, hetzij passief door vertraging en apathie in het geval van fatalisme, dan wel actief door het omzeilen van de “manier waarop het hoort”. Ook het zich afzetten van de ene groep tegen de andere, “wij-zij”-denken vanuit egalitarisme is zichtbaar. Dit lijkt de weerstand tegen verandering binnen deze organisatie deels te kunnen verklaren.

Hiërarchie verdrukt binnen de gemeente Rotterdam eigen initiatief en gezamenlijk belang. Zelfs de weerbaarheid hoe om te gaan met “random” gebeurtenissen van fatalisme werkt hier de doelstellingen van hiërarchie in de ICT-innovatie tegen, oude patronen keren hardnekkig terug, nadat een ICT-innovatie is doorgevoerd.

Wat deze studie daarmee laat zien, is dat een enkel cultuurtype op zichzelf door de eigen tekortkomingen niet in staat is om innovatie probleemloos te realiseren. In plaats van dat de doelen behaald worden, ondermijnt de aanpak de doelen die het wil bereiken, in de case HNW010 door medewerker-verantwoordelijkheid te stimuleren met top-down sturing of is er zelfdestructie zichtbaar, omdat er te hoge doelen gesteld worden die niet haalbaar zijn, zie de case Bereikbaarheid.

Het bestaan van meerdere cultuurtypes betekent dat alarmbellen af moeten gaan bij die programma's en projecten voor ICT-innovatie waar slechts een enkelvoudige definitie bestaat van het aan te pakken

probleem met “de” oplossing om dit te adresseren. Dit betekent dat een enkel cultuurtype domineert. Een dominant cultuurtype kan niet de ideale oplossing bieden voor ICT-innovatie, maar zal leiden tot conflicten met de genegeerde cultuurtypes.

Net zomin als dat er een beste aanpak is, is er geen ideale mix van cultuurtypes met eeuwigheidswaarde. In de resultaten valt hiervan te zien dat ze zich hiervoor te veel tegen elkaar afzetten. Wel kunnen ze verschillende invalshoeken bieden om problemen te benaderen. Een suggestie hoe dit praktisch zou zijn te gebruiken is om bij ICT-innovatie te laveren tussen de positieve effecten en denkbelden die elk cultuurtype kan brengen. De verschillende cultuurtypes zijn te gebruiken als lenzen die als het ware voor elkaar gezet kunnen worden. Zo wordt het mogelijk om ICT-innovatie scherper in beeld te krijgen. Door cultuurtypes te combineren, is een tijdelijke aanpak te formuleren die meer rekening houdt met de verschillende cultuurtypes.

Het blijft echter tijdelijk, verschuivende verhoudingen leiden tot verandering van invloed op ICT-innovatie en vragen om herziening van de doelen, aanpak en retoriek, alsook de benadering van slagen of falen.

5.1.1 Theoretische implicaties

Een van de theoretische implicaties van dit onderzoek is dat verschillende cultuurtypes hun eigen invloed laten gelden op ICT-innovatie. Dit vormt een verklaring voor het bestaan van verschillende opvattingen en dynamiek in denkbelden. Grid-group cultural theory is hierbij in staat dieper te gaan dan een oppervlakkige analyse waarmee er slechts etiketten geplakt worden. Het slaagt erin de onderliggende tegenstrijdige cultuurtypes zichtbaar te maken en te verklaren. Zo laat het meer zien dan een algemeen beeld van organisatiecultuur of nationale cultuur, zoals volgens het model van Hofstede. Het laat niet alleen zien wat er zichtbaar aanwezig is, maar ook wat er mist – en welk aandeel dit missende element kan toevoegen.

Als analytisch instrument valt het zo te gebruiken om verschillende cultuurtypes en hun invloed op ICT-innovatie weer te geven, deze te duiden en de onderlinge verhouding (en conflicten ertussen) te verklaren.

Bovendien laat deze studie zien dat cultuurtypes elk hun eigen invloed hebben op ICT-innovatie binnen de overheid. Er is geen uniform en eenduidig geheel, maar verschillende niveaus, groepen en individuen houden er andere wereldbeelden, culturele denkbelden en daarmee subculturen op na. Door het slechts vanuit een uniform geheel te beschouwen, worden afwijkende geluiden gemist, hetgeen leidt tot misverstanden en conflicten bij initiatie en implementatie van ICT-innovatie. Grid-group cultural theory belicht dit en waarschuwt voor de gevolgen van deze uniforme benadering.

Deze studie vindt indicaties dat cultuur van subgroepen en individuen in context en tijdspanne zich vormt, verandert en opnieuw hervormt, en waakt ervoor cultuur als iets statisch te beschouwen. De onderlinge verhouding van de cultuurtypes blijft echter onveranderlijk en deze verhouding blijft als zodanig te herkennen. Door grid-group cultural theory te gebruiken, valt te zien hoe de verhouding tussen cultuurtypes zich ontwikkelt en verandert, zonder af te doen aan de uniciteit van elk van de cultuurtypes.

5.1.2 Praktische implicaties

Hoewel het onderzoek is uitgevoerd binnen een enkele overheidsorganisatie, is de wijze van opereren van de ICT-beheerorganisatie bij de gemeente Rotterdam niet uniek. Andere gemeenten in Nederland hebben dezelfde doelstellingen en zijn ingericht volgens een vergelijkbare structuur van de organisatie. Dit maakt dat de gevonden resultaten indicatief zijn voor de wijze waarop innovatie bij lokale overheid plaatsvindt. Dat betekent dat het raamwerk van grid-group cultural theory ook hier als instrument te gebruiken valt door innovators en managers om bewust te worden welke cultuurtypes de dialoog leiden.

Vanwege het bestaan van verschillende cultuurtypes, is het advies dat niet wordt vastgehouden aan een enkele definitie van het probleem, noch aan een enkele oplossing waar ICT-innovatie toe moet leiden. ICT-innovatie vraagt om een open en constructieve dialoog, waar meerdere cultuurtypes hun eigen licht op kunnen laten schijnen. Er bestaat niet iets als een absolute, eenduidige, correcte oplossing, elk van de cultuurtypes heeft een eigen deel van het antwoord in zich. Slechts door het combineren van denkbepelden is een breed gedragen en duurzaam geheel te smeden, waarin onverwachte consequenties en zaken die niet ter zake doen naast elkaar gezet kunnen worden en met elkaar vergeleken.

Tegelijkertijd zullen veranderende omstandigheden en veranderende context ertoe leiden dat cultuurtypes blijven veranderen. Er is dus geen permanente, optimale oplossing noch een vaste mix mogelijk. Juist de dynamiek tussen cultuurtypes blijft conflicten in de hand werken en de inherente zwakke plekken maken dat elk cultuurtype op zichzelf ook niet de beste koers biedt. Vandaar de suggestie om te laveren tussen oplossingen en rekening te houden met de tijdelijkheid van de invloed van een cultuurtype.

Het is zo noodzakelijk een balans te blijven zoeken tussen ingebouwde zwakheden door aanpak en aannames vanuit andere cultuurtypes te belichten. Mogelijke combinaties met andere cultuurtypes zouden deze zwakheden tegen kunnen gaan. Bovendien zorgt het hanteren van een meervoudig perspectief ervoor dat valt in te spelen op potentiële of bestaande conflicten.

In andere woorden, er is niet een manier waarop cultuur ICT-innovatie beïnvloedt, noch bestaat “de” oplossing om ICT-innovatie tot stand te brengen. Cultuurtypes zorgen voor verschillende benaderingen van ICT-innovatie en beïnvloeden dit op verschillende wijze. Door een combinatie van benaderingen te vinden, kunnen deze invalshoeken elkaar (tijdelijk) versterken. Wanneer betrokkenen zich in de praktijk bewust zijn van dat besef, heeft dat betere resultaten tot gevolg. Een innovatie als de introductie van een flexibele werkomgeving kan dan enerzijds een manier zijn om eigen initiatieven van medewerkers te vergroten en ze meer verantwoordelijkheid geven, anderzijds een manier om standaardisatie te bevorderen en vaste kosten te reduceren door duidelijke procedures.

5.2 Discussie

Wat is nu de zin van grid-group cultural theory als het enige wat het oplevert, de invloed van cultuur op ICT-innovatie alleen maar complexer lijkt te maken door de introductie van vijf cultuurtypes? Wel, in de eerste plaats doet de theorie recht aan bestaande denkbeelden rondom markt, hiërarchie en gemeenschap. Het gaat in de verschillende standpunten die gehanteerd worden in de huidige overheidsdiscussie wie ICT-innovatie zou moeten initiëren en verder ontwikkelen, met welke middelen en met welk doel. Het effect en de impact van bestaande bewegingen – klassieke Weberiaanse bureaucratie, New Public Management en digital governance (Dunleavy, 2005; Hartley, 2005) – op de uitvoerende organisatie van overheden zijn ermee te verklaren vanuit een samenhangend geheel dat de verschillen ertussen weet te duiden vanuit culturele denkbeelden.

Zo zijn deze culturele denkbeelden simpelweg te herkennen in projecten en programma's over ICT en innovatie. ICT-innovatie is zelden puur technologisch gedreven: de programma's die hieromtrent opgezet worden vallen in de categorie van *technochanges* (Markus, 2004). Dit maakt dat ICT-innovatie niet slechts objectief en neutraal te beschouwen valt, maar altijd een subjectieve lading kent. Elke ICT-innovatie bij de overheid verpakt culturele denkbeelden in de legitimatie van de noodzaak voor realisatie. Door de achterliggende cultuurtypes bloot te leggen, verdwijnt de discussie hiertussen niet, maar het geeft deze discussie wel een plek in een groter kader, waar de onderlinge verhoudingen en definities duidelijk zijn.

Ten tweede kent de complexiteit van de invloed van cultuurtypes grenzen. Met een indeling naar vijf types kent het een strakke afbakening van mogelijke variaties en slaat het niet door naar relativisme, waarin alles mogelijk is (Thompson e.a., 1990). In de laatste plaats introduceert het twee cultuurtypes die in veel benaderingen niet belicht worden, fatalisme en autonomie (Verweij e.a., 2006), maar wel nadrukkelijk aanwezig zijn bij individuen en in organisaties.

Een kritiekpunt kan zijn dat met de omarming van bestaande denkbeelden (Thompson et al. vergelijken de theorie met bijvoorbeeld Durkheim, Marx en Weber (1990)), grid-group cultural theory niets meer is dan oude wijn in nieuwe zakken. Dat kan zijn, maar deze studie ziet dat niet als een zwakte. Het maakt duidelijk dat dit soort bestaande en in de praktijk voorkomende denkbeelden zijn in te delen naar grid en group. Bovendien laat het – zoals bijvoorbeeld getoond in Tabel 2 – zien hoe deze indeling gedefinieerd is, welke kenmerken erbij horen en hoe de cultuurtypes zich ten opzichte van elkaar verhouden. Daarmee biedt deze theorie mogelijkheden om een open en transparant gesprek aan te gaan over de te kiezen (gemeenschappelijke) aanpak, waarbij elk van de cultuurtypes vertegenwoordigd is, ook al streeft elk cultuurtype een eigen doel na.

5.3 Beperkingen

Hoewel deze studie met de grootste zorg en integriteit is uitgevoerd kent het onderzoek enkele beperkingen. In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de impact die deze hebben voor de studie.

De eerste beperking gaat over de reikwijdte van het onderzoek. De studie is uitgevoerd bij een enkele organisatie, waarbinnen slechts een beperkt aantal cases is onderzocht. Dit maakt dat er geen definitieve uitspraken zijn te doen over de generaliseerbaarheid van de resultaten voor andere overheden of organisaties in de publieke sector. Hoewel de gevonden resultaten valide zijn en bruikbaar voor andere organisaties, is nader onderzoek nodig om te laten zien dat de resultaten algemeen gangbaar zijn.

Een tweede beperking is dat de studie is uitgevoerd bij een publieke organisatie, en stelt dat dit soort organisatie afwijkt van de private sector. Er is echter geen vergelijkend onderzoek gedaan naar hoe de overheid afwijkt van de publieke sector en het effect hiervan op cultuur binnen een organisatie.

Ten derde maakt deze studie gebruik van data die in een ander kader is verzameld door de onderzoeker. Het is daarmee mogelijk dat bepaalde informatie daarmee onderbelicht is of dat zaken niet besproken zijn. Door de hoeveelheid gesprekken over meerdere lagen in de organisatie en door deze gesprekken op later moment te herhalen om data te verifiëren is getracht deze beperking zoveel mogelijk tegen te gaan.

Tot slot zijn er in dit onderzoek voornamelijk aan de hand van observaties, interviews en tekstanalyse interpretaties gedaan over de verschillende cultuurtypes. Dit is eveneens een beperking, want daarmee laat deze studie buiten beschouwing waarom individuen bepaalde uitspraken doen en of dit aan verandering onderhevig is.

5.4 Vervolgonderzoek

Op basis van de discussie en de beperkingen van dit onderzoek zijn er enkele suggesties te doen voor vervolgonderzoek.

In de eerste plaats vormt deze studie een terugblik op enkele cases en gaat dan op zoek naar de cultuurtypes die zichtbaar zijn. Als belangrijkste conclusie geldt dat er vooraf meer recht gedaan moet worden aan verschillende cultuurtypes bij ICT-innovatie om een beter resultaat te halen.

Vervolgonderzoek zou kunnen zijn dat er expliciet vanuit dit advies gehandeld wordt en gekeken wordt of innovatie die op die manier gestart wordt een bestendiger en evenwichtige innovatie bewerkstelligt.

Ten tweede is een beperking van dit onderzoek dat het is uitgevoerd over meerdere cases bij een enkele organisatie. Een interessant vervolgonderzoek daarom is om te zien of onderzoek bij meerdere overheidsorganisaties dezelfde beelden laat zien als bij deze studie.

Een derde punt dat deze studie aansnijdt, is het verschil dat er is wat betreft ICT-innovatie bij de overheid. Het zou interessant vervolgonderzoek zijn om te zien hoe bij een private organisatie andere verhoudingen in cultuurtypes bestaan en hun invloed op ICT-innovatie aldaar dan dit onderzoek laat zien bij een publieke organisatie.

Een vierde mogelijkheid voor vervolgonderzoek is het direct actief verzamelen van de gegevens aan de bron in plaats van secundaire analyse. Hiertoe zou – bijvoorbeeld door action research – ICT-innovatie van dichtbij meegemaakt kunnen worden door onderzoekers om de denkbeelden van dat moment te documenteren. Dit brengt nog sterker aan het oppervlak datgene wat op dat moment speelt voor de betrokkenen.

Ten vijfde verdient het aanbeveling om nader te kijken hoe cultuurtypes veranderen en welk effect dit heeft op de totstandkoming van innovatie. Daarvoor is het belangrijk om in te gaan op de redenen waarom bepaalde individuen bepaalde uitspraken doen. Een vervolgonderzoek zou op dit laatste veel meer de nadruk kunnen leggen.

Een andere manier om de kracht van de interpretaties te verhogen, tot slot, zou zijn om respondenten door middel van een survey op meerdere momenten te vragen naar hun beeld van de organisatie en hun eigen wereldbeeld. Door in een vervolgonderzoek zo meer kwantitatief of via mixed method te werk te gaan, zijn de interpretaties sterker te beargumenteren.

6 Reflectie

De periode van afstuderen heb ik ervaren als een proeve van bekwaamheid. Het draaide erom gestructureerd en onderbouwd datgene in de praktijk te brengen wat gedurende de afgelopen twee jaar als leerstof aangeboden is. Daarbij is het noodzakelijk de wetenschappelijke principes in acht te nemen. Ik heb proberen recht te doen aan deze maatstaven van wetenschappelijkheid – door mij onafhankelijk op te stellen, door mijn objectiviteit, waarden en drijfveren tegen het licht te houden en door alle stappen te documenteren en te onderbouwen hoe ik aan mijn resultaten ben gekomen.

Desondanks vormde deze afstudeerperiode voor mij een grote zoektocht, een reis waar aan het begin de kaders niet helemaal duidelijk waren. Ik heb lang lopen worstelen met de betekenis van normatief onderzoek, de vorm die dit heeft en hoe ik recht hieraan kan doen. Bovendien is me tegengevallen wat het heeft opgeleverd. Zelfs nu nog, terwijl ik de laatste hand leg aan de inhoud van dit stuk, ben ik me ervan bewust dat dit onderzoek slechts een gedeelte van mijn oorspronkelijke vraag – waarom mislukken ICT-programma's en projecten gericht op innovatie – heeft kunnen beantwoorden.

Terugkijkend op mijn keuze voor het soort onderzoek dat ik heb uitgevoerd, is het zoeken van een wetenschappelijke verklaring voor een fenomeen dat ik in de praktijk waarneem, de drijfveer geweest. Ik heb me niet gerealiseerd dat ik gedurende het onderzoek wel eens op de conclusie uit zou kunnen komen dat er niet een enkel antwoord is op mijn vraag, maar dat er vele invalshoeken zijn. Elke invalshoek heeft maar een deel van een antwoord. Desondanks vormt het voor de individuen met een dergelijk wereldbeeld de waarheid. Daarentegen heeft de keuze voor het frame van grid-group cultural theory verrassend goed uitgepakt. Het bleek een "rekbaar" ("stretchable") raamwerk dat op meerdere niveaus goed werkte om de invloed van cultuur op ICT-innovatie te analyseren.

Dit onderzoek heeft echter niet de heldere, concrete antwoorden opgeleverd die ik zocht. In plaats daarvan heb ik geleerd dat zelfs concrete ICT-programma's en projecten een grote component kennen die is gebaseerd op denkbeelden en overtuigingen. Het bewijs dat ik hiervoor heb gevonden, is een resultaat van inhoudsanalyse op basis van eigen interpretatie geweest. Al heb ik deze interpretatie gedaan volgens het geformuleerde model en de beschreven methodologie, ik blijf zitten met de vraag of ik dit waardenvrij en neutraal heb kunnen doen, ben ik niet ook gekleurd door mijn eigen wereldbeeld? En ook al is dat zo, doet dat dan af aan het gevondene: welke invloed cultuurtypes hebben – in ieder geval in de onderzochte context?

Als ik terugkijk op het proces dat is uitgevoerd om te komen tot de resultaten, dan vraag ik me af of ik een tweede keer op dezelfde manier mijn data zal verzamelen. Ik heb het onderzoek uitgevoerd in de context van mijn werkzaamheden bij de gemeente Rotterdam. Daarbij heb ik de informatie die ik daar verzameld had in een ander kader, opnieuw belicht, bevraagd en geanalyseerd vanuit het raamwerk de grid-group cultural theory. Hoewel cultuur een belangrijk onderwerp vormde van de gevoerde interviews, is in de gesprekken minder ingegaan op waarom zaken op een bepaalde manier ervaren worden door geïnterviewden, noch welk handelen hieruit volgde. Dit maakt dat er veel wordt teruggevallen op de analyse van zinsneden en dit wordt vergeleken met andere bronnen. Overigens was hierin wel een goede zet om de eerdere gesprekken aan te vullen met latere gesprekken, al is niet uit te sluiten dat in de tussentijd denkbeelden gewijzigd zijn.

Toch denk ik dat – als ik dit onderzoek zou herhalen – daar voor mij een belangrijk punt ter verbetering zit. Nadere vragen te stellen over de drijfveren van de geïnterviewden en waarom ze in hun eigen ogen een bepaalde overtuiging hebben, zou volgens mij een verrijking van de aanpak zijn. Daarmee wordt het mogelijk hun eigen verklaring naast de interpretatie van de onderzoeker te leggen.

Als ik kritisch kijk naar het onderzoek dan heb ik vraagtekens bij de generaliseerbaarheid ervan. Hoewel ik vermoed dat voor gemeentelijke overheid dit onderzoek behoorlijk representatief is, juist gemeenten zijn qua manier van werken en verantwoordelijkheden goed te vergelijken, kan ik dit niet hardmaken. Evenmin kan ik iets zinnigs zeggen over een beeld voor overheid in het algemeen. Er is in die zin een onderscheid te maken tussen de organisaties die hoog-over beleid formuleren en de overheden die met de voeten in de klei staan. De enige manier om dit verder boven water te krijgen zou zijn om meer onderzoek hiernaar te doen.

Er zijn gedurende deze afstudeerperiode twee belangrijke vragen gesteld door mijn begeleider en door mijn meelezer die mij bezig hebben gehouden.

Mijn begeleider stelde in zijn feedback de vraag of de gebruikers en de lezers op basis van de gepresenteerde resultaten overtuigd zullen zijn van het betoog dat ik in deze studie heb beargumenteerd en of de gehanteerde theorie hiervoor een betere verklaring is dan andere. Ik heb werkelijk geen antwoord op deze vraag, al ben ik zelf wel ervan overtuigd geraakt dat cultuurtypes en wereldbeelden het gedrag van individuen bepalen en de waarden en overtuigingen die zij daarbij aanhangen. Om de door mij opgestelde argumentatie te toetsen heb ik het stuk voorgelegd aan medestudenten en andere betrokkenen om te zien of zij vonden dat de gehanteerde logica te volgen was. Aan de hand hiervan heb ik het onderzoek voortdurend getoetst en bijgesteld waar de argumentatie scherper kon.

Mijn meelezer heeft mij halverwege het traject de vraag gesteld wat ik nu eigenlijk onderzocht heb. Het antwoord op deze vraag is dat ik het gedrag en de retoriek van betrokkenen bij ICT-innovatie onderzocht heb, om te komen tot een verklaring waarom zij zo handelen. Bovendien probeer ik daarmee te verklaren, waarom de overtuigingen en het handelen van betrokkenen ertoe kunnen leiden dat het resultaat van ICT-innovatie als mislukt beschouwd wordt of zelfs het tegenovergestelde doel bereikt ten opzicht van het oorspronkelijke plan. Met dit onderzoek denk ik te kunnen voorspellen waar zich dit kan voordoen. Ik verwacht niet dat ik kan duiden in welke vorm dit zich exact zal openbaren, maar wel dat hiermee valt te voorspellen dat er conflicten en zwakke plekken zichtbaar zullen worden. Bovendien biedt ik een instrument om te helpen hiermee om te gaan.

Kijkend naar het resultaat, dan ben ik het meest tevreden over hoe het theoretisch kader is uitgpakt. Dit zet de kaders voor het onderzoek goed neer, en bouwt de verschillende elementen goed op. Ik heb getracht het verband tussen de domeinen zowel in de aanleiding als aan het einde van dit hoofdstuk toe te lichten en ik denk dat ik hier aardig in geslaagd ben.

Minder tevreden ben ik over de eindconclusie. Als praktijkman merk ik dat ik niet goed weet, hoe ik kan overbrengen wat de gevolgen zijn van het gevonden resultaat. De boodschap die in dit document staat, ook al doet het recht aan de gevonden resultaten, en geeft het antwoord op de onderzoeksvraag – wat is de invloed van cultuur op ICT-innovatie bij gemeente Rotterdam – het antwoord komt eigenlijk neer op “het hangt ervan af”. Dit maakt dat aan het eind van deze zoektocht, de studie eigenlijk eindigt met de vraag naar nader wetenschappelijk onderzoek. Hoe moeilijk ik dit ook moge vinden, het geeft wel een belangrijke les weer – het beantwoorden van een vraag leidt inherent tot nieuwe vragen. Aan het einde van dit onderzoek zal ik me tevreden proberen te stellen met deze bevinding.

7 Bibliografie

- Algemene Rekenkamer. (2008). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; deel B*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26643-130-b1.pdf>
- Algemene Rekenkamer. (2014). Project SPEER; Brief Algemene Rekenkamer. Geraadpleegd 20 januari 2018, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31460-39.html>
- Algemene Rekenkamer. (2017). *Factsheet ICT*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/publicaties/2017/04/11/ict/ICT.pdf>
- Angen, M. J. (2000). Evaluating Interpretive Inquiry: Reviewing the Validity Debate and Opening the Dialogue. *Qualitative Health Research*, 10(3), 378–395. <https://doi.org/10.1177/104973230001000308>
- ANP. (2014, april 25). “Nederland miljarden kwijt door falend ict”. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/binnenland/nederland-miljarden-kwijt-door-falend-ict~a325fe50/>
- Auditdienst Rijk. (2018). *Onderzoeksrapport Evaluatie basisimplementatie ERP M&F bij Defensie*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-830047>
- Bekkers, V. (2013). e-Government and Innovation: the Socio-Political Shaping of ICT as a Source for Innovation. In S. P. Osborne & L. Browne (Red.), *Handbook of Innovations in the Public Sector* (pp. 253–268). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bekkers, V., Edelenbos, J., Steijn, B., & Steijn, A. J. (2011). *Innovation in the Public Sector*. (V. Bekkers, J. Edelenbos, & B. Steijn, Red.), *Public Management* (Vol. 91). London: Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230307520>
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467–476. <https://doi.org/10.1108/01437730210449357>
- Bryman, A. (1989). Research Methods and Organization Studies. In *Contemporary social research series: 20*. London: Routledge.
- Bureau ICT-toetsing. (2017). *Definitief BIT-advies voor programma Digitaal Stelsel Omgevingswet*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2017/10/06/definitief-bit-advies-voor-programma-digitaal-stelsel-omgevingsweg>
- Coch, L., & French, J. R. P. J. (1948). Overcoming Resistance to Change. *Human Relations*, 1(4), 512–532. <https://doi.org/10.1177/001872674800100408>
- Crossan, M. M., & Apaydin, M. (2010). A multi-dimensional framework of organizational innovation: A systematic review of the literature. *Journal of Management Studies*, 47(6), 1154–1191. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2009.00880.x>
- Damanpour, F. (1991). Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *Academy of Management Journal*, 34(3), 555–590. <https://doi.org/10.2307/256406>
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2006). Phases of the Adoption of Innovation in Organizations: Effects of Environment, Organization and Top Managers. *British Journal of Management*, 17(3), 215–236.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2006.00498.x>

- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495–522. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun021>
- Davison, R., & Martinsons, M. (2003). Guest Editorial Cultural issues and IT management: Past and Present. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 50(1), 3–7. <https://doi.org/10.1109/TEM.2003.808249>
- Dawes, S. S. (2008). The Evolution and Continuing Challenges of E-Governance. *Public Administration Review*, 68, 86–102.
- de Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166. <https://doi.org/10.1111/padm.12209>
- Deloitte. (2012). *The digital workplace: Think, share, do*. Geraadpleegd van https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/human-capital/The_digital_workplace.pdf
- Dunleavy, P. (2005). New Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Elias, T., Ulenbelt, P., Fokke, M., Bruins Slot, H., & Meenen, P. Van. (2014). *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*. Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/33326-5-Eindrapport_tcm181-239826.pdf
- Ford, D. P., Connelly, C. E., & Meister, D. B. (2003). Information Systems Research and Hofstede's Culture's Consequences: An Uneasy and Incomplete Partnership. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 50(1), 8–25. <https://doi.org/10.1109/TEM.2002.808265>
- Gemeente Rotterdam. (2014a). *HNW010 #Bijblijven*.
- Gemeente Rotterdam. (2014b). *Informatiebeleid 2014-2018*.
- Gemeente Rotterdam. (2015a). *HNW010*. Geraadpleegd 25 juli 2018, van <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/hnw010/>
- Gemeente Rotterdam. (2015b). *Rotterdam; moderne en eigentijdse werkgever*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2017). *Opdrachtbeschrijving visie digitale werkplek van de toekomst*.
- Gemeente Rotterdam. (2018). *Begroting 2018-2021*. Rotterdam.
- Giebels, R. (2017, juli 7). Weer mislukt duur ict-project overheid: Plasterk stopt modernisering basisadministratie. *de Volkskrant*. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/binnenland/weer-mislukt-duur-ict-project-overheid-plasterk-stopt-modernisering-basisadministratie~a4505047/>
- Giebels, R., & Leeuw, A. (2017, augustus 18). Hoe de ooit toonaangevende ict-systemen van de Belastingdienst gevaarlijk retro worden. *de Volkskrant*. Geraadpleegd van

- <https://www.volkskrant.nl/economie/hoe-de-ooit-toonaangevende-ict-systemen-van-de-belastingdienst-gevaarlijk-retro-worden~a4511704/>
- Greenhalgh, T., Robert, G., Macfarlane, F., & Bate, P. (2004). Diffusion of Innovations in Service Organizations: Systematic Review and Recommendations. *Milbank Quarterly*, 82(4), 581–629.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27–34. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>
- Hartley, J. (2014). New development: Eight and a half propositions to stimulate frugal innovation. *Public Money & Management*, 34(3), 227–232. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.908034>
- Hartog, T. den. (2018, januari 10). Digitale rechtspraak kost kapitalen extra. *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd van <https://www.topics.nl/digitale-rechtspraak-kost-kapitalen-extra-a9348626ad/>
- Heeks, R. (1999). *Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform*. Routledge research in information technology and society. London: Routledge.
- Hofs, Y. (2018, juni 18). Het raderwerk van de fiscus rammelt aan alle kanten: hoe heeft het zover kunnen komen? Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/het-raderwerk-van-de-fiscus-rammelt-aan-alle-kanten-hoe-heeft-het-zover-kunnen-komen~b7bd0a54/>
- Hofstede, G., Neuijen, B., Daval Ohayv, D., & Sanders, G. (1990). Measuring Organizational Cultures : A Qualitative and Quantitative Study across Twenty Cases. *Administrative Science Quarterly*, 35(2), 286–316.
- Hood, C. (2000). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public management* (Vol. 47). Oxford: Clarendon Press.
- Jackson, S., & Wong, M. S. (2017). A cultural theory analysis of e-government: Insights from a local government council in Malaysia. *Information Systems Frontiers*, 19(6), 1391–1405. <https://doi.org/10.1007/s10796-016-9652-z>
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Boston, Mass.: Harvard Business Press.
- Leidner, D. E., & Kayworth, T. (2006). Review: A Review of Culture in Information Systems Research: Toward a Theory of Information Technology Culture Conflict. *MIS Quarterly*, 30(2), 357. <https://doi.org/10.2307/25148735>
- Lewis, J. M., Ricard, L. M., & Klijn, E. H. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 288–307. <https://doi.org/10.1177/0020852317694085>
- Mamadouh, V. (1999). Grid-group cultural theory: An introduction. *GeoJournal*, 47(3), 395–409. <https://doi.org/10.1023/A:1007024008646>
- Markus, M. L. (2004). Technochange management: Using IT to drive organizational change. *Journal of Information Technology*, 19(1), 4–20. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jit.2000002>
- Microsoft. (2014). *Envisioning Werkplek 2014 Gemeente Rotterdam*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). Kamerbrief over het eindrapport commissie ict projecten. Geraadpleegd van

- <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2015/01/30/kamerbrief-over-het-eindrapport-commissie-ict-projecten/2eindrapport-tijdelijke-commissie-ict-projecten.pdf>
- Moore, M., & Hartley, J. (2008). Innovations in governance. *Public Management Review*, 10(1), 3–20. <https://doi.org/10.1080/14719030701763161>
- Moore, M., Sparrow, M., & Spelman, W. (1997). Innovations in Policing. In *Innovation in American government: Challenges, opportunities, and dilemmas* (pp. 274–299). Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Nakamura, R. T. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Review of Policy Research*, 7(1), 142–154. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00034.x>
- Nystrom, P. C., Ramamurthy, K., & Wilson, A. L. (2002). Organizational context, climate and innovativeness: adoption of imaging technology. *Journal of Engineering and Technology Management*, 19(3), 221–247. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0923-4748\(02\)00019-X](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0923-4748(02)00019-X)
- Obama, B. (2009). Open Government Initiative. Geraadpleegd 9 juli 2018, van <https://obamawhitehouse.archives.gov/open>
- OECD. (2003). *The e-Government Imperative*. <https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264101197-en>
- OECD and Statistical Office of the European Communities. (2005). *Oslo Manual*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19900414>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Policy Research Corporation. (2013). *Onderzoeksrapporten van Policy Research Corporation in het kader van het parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid*.
- Pollitt, C. (2011). Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview. In V. Bekkers, J. Edelenbos, & B. Steijn (Red.), *Innovation in the Public Sector* (pp. 35–43). New York: Palgrave Macmillan.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage*. New York: The Free Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build moral* (3rd ed.). Berkeley : University of California Press,.
- Raalte, J. van. (2018, april 10). Rechtspraak verslikt zich in dure digitalisering en schroeft ambities omlaag. Geraadpleegd van <https://www.volkskrant.nl/binnenland/rechtspraak-verslikt-zich-in-dure-digitalisering-en-schroeft-ambities-omlaag~a4591857/>
- Rogers, E. M. (2003). *The diffusion of innovation* (5th ed.). New York: Free Press.
- Savoldelli, A., Codagnone, C., & Misuraca, G. (2014). Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. *Government Information Quarterly*, 31, S63–S71. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.01.008>

- Schwarz, M., & Thompson, M. (1990). *Divided we stand: Redefining Politics, Technology, and Social Choice*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Snijkers, K. (2005). E-government: ICT from a public management perspective. In *13th annual NISPACEE conference* (pp. 19–21).
- Spradley, J. P. (1979). *The Ethnographic Interview*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid. (2017). *Maak Waar! Geraadpleegd van* <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/04/18/rapport-van-de-studiegroep-informatiesamenleving-en-overheid-maak-waar>
- Teisman, G., van der Voort, H., & Meijer, A. (2016). Overheden niet goed in innovatie? *Bestuurskunde*, 25(4), 51–60. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872016025004006>
- Thompson, M., Ellis, R., & Wildavsky, A. (1990). *Cultural theory. Political cultures series*. Boulder, Colorado: Westview Press Inc.
- Tidd, J., Bessant, J., & Pavitt, K. (2005). *Managing innovation integrating technological, market and organizational change*. John Wiley and Sons Ltd.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (5e druk). Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Verweij, M., Douglas, M., Ellis, R., Engel, C., Hendriks, F., Lohmann, S., ... Thompson, M. (2006). Clumsy Solutions for a Complex World: The Case of Climate Change. *Public Administration*, 84(4), 817–843. <https://doi.org/10.1111/j.1540-8159.2005.09566.x-i1>
- Voss, C., Tsikriktsis, N., & Frohlich, M. (2002). Case research in operations management. *International Journal of Operations & Production Management*, 22(2), 195–219. <https://doi.org/10.1108/01443570210414329>
- Wildavsky, A. (1987). Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. *The American Political Science Review*, 81(1), 3. <https://doi.org/10.2307/1960776>