

Nationaal verkeerskundecongres 2017

Anticiperen op innovaties is voor veel overheden vaak nog crisismanagement

Pieter Arends
Twynstra Gudde

Jos Kalfsbeek
Twynstra Gudde

Eline van Min
Twynstra Gudde

Samenvatting

Het goed anticiperen van de overheid op innovaties is ingewikkeld, omdat je niet weet wat er op je afkomt. Reageren op nieuwe ontwikkelingen oogt daarmee nogal eens als crisismanagement. Voorbeelden zijn de introductie van Uber en de stallingsproblematiek van deelfietsen in Amsterdam. Ook worstelen overheden met hun rol in innovaties; ligt dat niet bij de markt? Daarom is het belangrijk zicht te hebben op nieuwe ontwikkelingen en een toekomstbeeld te vormen zodat via backcasting inzichtelijk wordt hoe op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen. Daarbij kan je vanuit verschillende brillen naar innovaties kijken. Technisch lukt een innovatie vaak wel en kan je dat bij de markt laten, maar vanuit andere brillen is er een rol voor de overheid. Onze stelling is onder andere: 'De toekomst is in voldoende mate te voorspellen, waarmee de onvoorspelbaarheid geen reden mag zijn om geen beleid te maken op basis van innovaties. Crisismanagement kan dus voorkomen worden.'

Trefwoorden

Innovatie, overheidsrol, toekomstscenario's, innovatiebrillen

ORGANISATIE 2017



Onder invloed van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen komen veranderingen steeds sneller. Digitalisering (big data toepassingen), energietransitie (COP21 Paris deal) en de 'nieuwe' economie (online, delen, peer-to-peer, circulair) beïnvloeden de van oudsher 'traditionele' werelden van ruimte en mobiliteit sterk.

Nieuwe spelers betreden het speelveld (Tesla, Uber, Google, Airbnb) en nog nieuwere spelers staan te trappelen om hun concept te kunnen realiseren (Hardt Hyperloop, Ehang, Moia, Ridecell). Essentie is dat deze concepten heel dicht bij (diepe) innerlijke behoeften van gebruikers aansluiten. Denk aan het gebruikersgemak van Uber (met een druk op de knop een taxi) en Apple en de talloze steden die door de Airbnb's en Ryanairs 'ineens' voor een groot publiek ontsloten worden. Traditionele spelers worden gedwongen te reageren om te kunnen overleven (taxibedrijven versus Uber) of moeten omgaan met de impact van deze ontwikkelingen vanuit een publiek belang (overlast Airbnb-toeristen in Amsterdam).

Deze ontwikkelingen laten zich moeilijk voorspellen. Dat geeft onzekerheid over:

- De snelheid en haalbaarheid van ontwikkelingen (disruptief of geleidelijk);
- De impact en omvang hiervan.

We kunnen niet precies voorspellen waar het naartoe gaat. We kunnen er wel richting aan geven. "The best way to predict the future is to create it" (Abraham Lincoln). Dat is een belang en behoefte van de overheid. Systeemveranderingen vragen namelijk om sturing. Ook al omdat Nederlandse overheden innovatie als een van de speerpunten beschouwen om in een globaliserende wereld concurrerend te blijven. Het is dan ook niet verwonderlijk dat we woorden als 'innovatie' en 'vernieuwing' bijna in elk beleidsplan of strategiestuk zien terugkomen. Afgelopen zomer werd bekend dat Nederland zes plaatsen steeg op de Global Innovation Index¹ en daarmee wereldwijd op nummer drie staat. De minister van Infrastructuur en Milieu wil in Nederland een stimulerend klimaat voor de verdere ontwikkeling van zelfrijdende voertuigen scheppen en ondersteunt dit onder andere door het faciliteren van proeven en het aanpassen van (inter)nationale wet- en regelgeving.

Dit doet vermoeden dat overheden innovaties kunnen plannen, beheersen en controleren. Nederland is immers goed op weg. Wij denken dat juist vanuit de noodzaak tot sturing overheden nog flinke stappen moeten zetten om innovaties beter te benutten.

Een aantal voorbeelden uit het verleden laten zien dat het goed kunnen anticiperen van de overheid ingewikkeld is, juist omdat je niet weet wat er op je af komt. Een bekend voorbeeld is dat van New York City, dat tussen 1900 en 1913 een volkomen ander straatbeeld heeft gekregen. In 1900 was het paard en wagen het dominante vervoermiddel en 13 jaar later waren er vrijwel alleen maar gemotoriseerde voertuigen. Ook het beruchte Kodakvoorbeeld laat zien hoe snel innovaties werkzaam kunnen zijn. Zo werd door het bedrijf in het jaar 2000 nog een recordomzet behaald en was het vervolgens 12 jaar later failliet verklaard. Het bedrijf wist notabene af van digitale fotografie aangezien zij zelf de digitale camera hadden uitgevonden!

De voorgaande twee voorbeelden illustreren dat innovatie in relatief korte tijd het bestaande op grote schaal kan vervangen. Een eerste kenmerk van innovaties is dan ook dat zij huidige modellen, structuren en producten aanvullen of zelfs vervangen, met in relatief korte tijd een grote impact. Een ander kenmerk is dat innovaties zich moeilijk laten voorspellen. Een sterk voorbeeld hiervan is dat van de mobiele telefoon. In 1985 voorspelde men in Amerika dat in het jaar 2000 het gebruik van mobiele telefoons op 900.000 stuks zou liggen. Het daadwerkelijke gebruik van de mobiele telefoon lag in 2000 uiteindelijk op 109 miljoen. Een behoorlijke misschatting. Het KiM verwacht op z'n snelst in 2045 automatisch rijdende voertuigen van het hoogste niveau (volautomatisch, zonder bestuurder) en dat het dan nog 20 jaar duurt voordat we een mobiliteitssysteem kennen met het principe *fully automated private luxury of Mobility as a service: any time, any place*. Een behoorlijke transitie in de komende 50 jaar. Maar wat als de misschatting net zo groot is als bij de mobiele telefoon? Dat heeft een enorme impact en daarmee is het belangrijk te kunnen anticiperen.

*Innovaties:
- vervangen of vullen
het bestaande aan
- brengen in korte tijd
een grote impact teweeg
- laten zich moeilijk
voorspellen*

¹ <https://www.globalinnovationindex.org/home>

Wat we in elk geval uit deze historische voorbeelden kunnen afleiden, is dat de kenmerken van innovaties het lastig maakt om er grip op te krijgen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat we overheden in de praktijk zien worstelen met het anticiperen op innovaties uit haar omgeving. Zo zien we dat overheden verschillend reageren op dezelfde soort innovaties; zij omarmen innovaties, wijzen deze af en alles wat zich daar tussenin bevindt.

Een afwijzende houding is veelal te relateren aan het feit dat overheden de neiging hebben terug te grijpen naar wet- en regelgeving wanneer de impact van de innovatie te spannend dreigt te worden en/of ook negatieve effecten ondervangen moeten worden. Deze spanning vindt vaak zijn oorsprong in onzekerheid over de effecten van de innovatie. Een voorbeeld ter illustratie: Uit een gevoel van bescherming benadrukken de 'afwijzers' van de innovatie dat de 'speed pedelec' een gevaar kan vormen voor overige weggebruikers en daarom zou moeten worden verboden. Anderzijds benadrukken de 'omarmers' van de innovatie de kansen van de innovatie in de strijd tegen milieuvervuiling en files. Ondanks dat er altijd een juiste afweging moet worden gemaakt, zien wij dat overheden dit vaak nalaten, een afwachtende houding aannemen en uiteindelijk teruggrijpen naar wet- en regelgeving om de ontwikkeling en effecten van de innovatie in te dammen. Positieve effecten worden hierbij snel als 'irrelevant' beschouwd en bijsturingskansen bij de ontwikkeling van de innovatie blijven liggen.

Tot slot zien we overheden worstelen in de samenwerking met private partijen waardoor samenwerkingsconstructies maar moeilijk van de grond komen. Private partijen zeggen een duidelijke lijn in het overheidsbeleid te missen waardoor zij lastig investeringen kunnen doen. Publieke organisaties zeggen private partijen te willen betrekken bij nieuw beleid, maar geven aan daar niet altijd een eerlijk gesprek voor terug te krijgen en met aanbestedingsregels te kampen.

In oktober 2016 hebben wij zelf een klein onderzoek uitgevoerd onder overheden en hun omgang met nieuwe ontwikkelingen en innovaties op het gebied van mobiliteit. Het leeuwendeel van de gesproken organisaties heeft aangegeven bij innovaties zoekende te zijn naar de rol van de overheid. Overheden hebben de neiging innovaties vooral bij de markt te leggen en willen (markt)ontwikkelingen niet in de weg zitten, maar hebben tegelijkertijd een beschermende functie naar de samenleving. Daarnaast gaven zij aan dat innovaties vaak niet te plaatsen zijn in een enkele beleidssector. Innovaties vereisen een integrale aanpak, waar veel overheden nog steeds moeite mee hebben. Het gevolg is een clash met de huidige organisatiestructuren waardoor niemand zich verantwoordelijk voelt.

Op basis van onze eigen ervaringen en de gegeven voorbeelden komen wij tot de volgende stelling:

'Overheden weten nog niet hoe zij met innovaties om moeten gaan en optimaal kunnen benutten ten behoeve van de samenleving. Als gevolg hiervan reageren overheden te laat waardoor de ontwikkeling en verspreiding van de innovatie wordt afgeremd en kansen niet ten volle worden benut.'

Maar wat kunnen overheden hier nu aan doen? Wat zijn de handvatten die overheden nodig hebben om met innovaties te kunnen dealen? In de wereld van mobiliteit en infrastructuur is - veelal ingegeven door het garanderen van (verkeers)veiligheid - het implementeren van innovaties lastig, omdat het ook ingrepen in de fysieke infrastructuur vraagt. Wat betekent een (volledig) elektrisch wagenpark bijvoorbeeld voor het assetmanagement van de overheidsdienst, bijvoorbeeld in relatie tot de benodigde laadinfrastructuur. Of welke weg is geschikt voor 'exotische voertuigen' als het hoverboard, de segway en de speed pedelec?

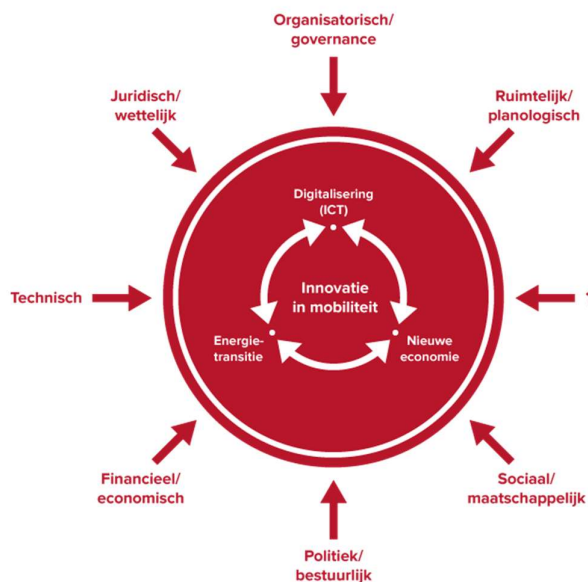
Bovenstaande laat zien dat het belangrijk is om grip te krijgen op wat de innovatie behelst als ook om de volwassenheid hiervan in te schatten. Grip krijgen begint volgens ons bij tijdige signalering. Tijdige signalering verlangt weer dat overheden bewust zijn van waar innovaties vandaan komen. Het is dus belangrijk dat iemand binnen de overheidsorganisatie bijvoorbeeld regelmatig gesprekken voert met relevante partijen om zo te achterhalen wat er zich aan nieuwe ontwikkelingen afspeelt. Door hier scherp op te zijn, ontstaat als het ware een *radarfunctie* binnen de overheid met als doel verrassingen te voorkomen en sneller te kunnen anticiperen op innovaties. Vanzelfsprekend moeten de opgehaalde

ontwikkelingen wel gedeeld worden binnen de organisatie. Kennis ophalen en kennis delen zijn dus belangrijk bij het anticiperen op innovaties.

Een belangrijke volgende stap is te bepalen of de organisatie iets met de gesignaleerde ontwikkeling moet, omdat het in potentie een belangrijke maatschappelijke bijdrage kan leveren of juist nadelig is. Zo bieden zelfrijdende voertuigen kansen voor verkeersveiligheid, doorstroming en omgevingskwaliteit, wat redenen geeft om de introductie te bevorderen. Een ander voorbeeld zijn de deelfietsen in Amsterdam. Een mogelijk zinvolle ontwikkeling omdat het als schoon en flexibel transportmiddel een goed alternatief biedt voor autoverplaatsingen, maar vooralsnog leidt tot overlast door het stallen van de deelfietsen. Daarop acteren kan zowel in stimulerende zin zijn als het ontmoedigen van verdere ontwikkeling. Stimuleren of ontmoedigen hangt af van het eigen beleid en/of de toekomstvisie. Dit zal de overheid zelf moeten toetsen. Een methode die hierbij helpt, is *backcasting*. Backcasting is een planningsmethode die begint bij het definiëren van het gewenste toekomstbeeld. Vervolgens wordt er vanuit dat toekomstbeeld terug geredeneerd om zo de benodigde stappen te identificeren die het toekomstbeeld en de huidige situatie aan elkaar linken. Op deze manier wordt helder welke stappen ondernomen moeten worden om een bepaald doel te behalen. Als bij toetsing blijkt dat de ontwikkeling bijdraagt aan het toekomstbeeld is de uitkomst dat de overheid moet doorpakken op de ontwikkeling. Indien de ontwikkeling gewenste ontwikkelingen blokkeert of tegenwerkt, moet de overheid tegenovergestelde maatregelen treffen.

De methodiek van backcasting hebben we voor een opdrachtgever toegepast op het onderwerp veilig fietsen. Door vanuit de toekomst te redeneren, kreeg de opdrachtgever zicht op de rol die verschillende type fietsen met verschillende snelheden in ons toekomstige mobiliteitssysteem kunnen spelen. Voor dat inzicht had hij de reflex om via wet- en regelgeving de 'exotische fietsen' te verbieden. Vanuit het toekomstbeeld beredeneerd, wilde hij de ontwikkeling juist faciliteren door op andere manieren invulling te geven aan het veiligheidsvraagstuk.

Zodra de overheid weet hoe zij tegenover de ontwikkeling staat, is het van belang te kijken hoe volwassen de ontwikkeling is. Het gaat hierbij niet alleen om de technologische volwassenheid, maar bijvoorbeeld ook over de maatschappelijke bereidheid een innovatie te omarmen indien deze gewenst is. Denk aan de zelfrijdende voertuigen waarvan bedrijven met verschillende tests hebben aangegeven de technologie in huis te hebben, maar het nog de vraag is of mensen zich er eigenlijk wel veilig in voelen en zullen instappen. In onderstaande figuur zijn nog meer 'brillen' weergegeven die van invloed zijn op de innovatie. Het zijn verschillende brillen van waaruit je naar innovatie kan kijken.



Voor veel innovaties geldt dat vanuit de technische bril de innovatie vaak kansrijk is. Voor dat onderdeel is daarmee prima te stellen dat je dat aan de markt over kan/moet laten. Er zijn echter meer brillen van waaruit je naar de innovatie kan kijken en de markt is op die punten niet altijd in staat om de goede gelegenheid te scheppen waardoor de innovatie zal slagen. Juist vanuit die brillen bezien, is er ook een belangrijke taak voor overheden weggelegd.

Overheden moeten zich realiseren dat zij op veel factoren invloed kunnen uitoefenen. Voor het stimuleren of ontmoedigen van een innovatie is het dan ook essentieel dat overheden de situatie vanuit de verschillende brillen in beeld brengen en hier de juiste strategie op voeren. Hierbij kan het helpen dat zij niet alleen op de hoogte zijn van bepaalde ontwikkelingen, maar dergelijke bredere trends in de samenleving ook inbedden in toekomstvisies. Op deze manier staan innovaties op het netvlies van de beleidsambtenaar en zijn deze eenvoudiger in te passen in bestaande beleidsprogramma's.

Als een ontwikkeling gewenst blijkt, zou de overheid de ontwikkeling kunnen stimuleren door middel van subsidie (financieel/ economisch) of de procedure voor benodigde vergunningen versnellen (juridisch/ wettelijk). Zoals bovenstaande figuur laat zien, is een integrale aanpak hierbij wenselijk, waarbij het er om gaat om per bril te kijken wat nodig is en welke rol je als overheid daarin wil spelen. Overheden kunnen bijvoorbeeld een sturende rol aannemen, maar ook een faciliterende rol. Deze rol kan per bril verschillen, aangezien ook de strategie per bril wordt bepaald. En de overheid kan echt wat doen. Kijk naar het effect van de lagere bijtelling van hybride en elektrische auto's. Los van de vraag of het een wenselijke stimuleringsregeling was, leverde het in ieder geval het bewijs dat je als overheid grote impact op een ontwikkeling kan hebben.

De kern is dat een proactieve, anticiperende houding tegenover innovaties meer oplevert dan een reactieve, afwachterende houding. Het figuur met de verschillende brillen laat zien dat, om een innovatie te doen slagen, aan meerdere cruciale voorwaarden moet worden voldaan. Door het toepassen van genoemde handvatten (radar, toekomstbeelden met backcasting en toetsing aan de verschillende brillen) is de overheid beter in staat om de innovatie optimaal te laten landen en te benutten. Dit uit zich in overheidsmaatregelen zoals het wegnemen van juridische barrières, het aangaan van coalities (zoals PPS) en het toedelen van eigenaarschap.

Op basis van bovenstaande komen wij tot de volgende stellingen:

'De toekomst is in voldoende mate te voorspellen, waarmee de onvoorspelbaarheid geen reden mag zijn om geen beleid te maken op basis van innovaties. Crisismanagement kan dus voorkomen worden.'

'Innovaties kan je niet alleen aan de markt overlaten. Bezien vanuit de verschillende brillen is er ook een belangrijke rol voor overheden in het slagen van innovaties.'

'De overheid heeft instrumenten in handen om impact te hebben op de ontwikkeling van innovaties en daarmee de toekomst van ons mobiliteitssysteem.'