

Hoe kunnen we als Vlaamse overheid meer en beter innoveren?

Gesprekken over innovatie in de overheid

Februari 2021

1. Waarom een verkenning?

Op 1 september 2020 is in opdracht van de Vlaamse Regering het Platform Innovatief Beleid gestart. Onze opdracht luidt 'innovatieve beleidspraktijken binnen en buiten de overheid detecteren, meer zichtbaar maken, kennis en ervaringen onderling delen en ondersteuning bieden in hun ontwikkeling'. In plaats van meteen aan de slag te gaan vanuit eigen overtuigingen, kozen we ervoor om onze oren eerst goed te luisteren te leggen bij onze doelgroep: de innovatoren in en rond de Vlaamse overheid. Waar hebben ze nood aan en wat kan dit project voor hen betekenen?

Tussen september 2020 en januari 2021 maakten we noodgedwongen maar enthousiast gebruik van de voordelen van het door corona verplichte thuiswerk: veel mensen op korte tijd spreken zonder rekening te moeten houden met treinuren of de beschikbaarheid van vergaderlokalen. Meer dan 60 interviews werden het, met ruim 50 organisaties en meer dan 110 collega's of partners. Op basis van een lijst die organisch groeide uit onze eigen contacten en de contacten van onze contacten. Dat waren voornamelijk beleidsmedewerkers en enkele leidend ambtenaren van bij de Vlaamse overheid, maar ook medewerkers van andere overheden, kennisinstellingen, bedrijfsleven en middenveldorganisaties.

Door gesprekken te voeren met de innovatoren in onze adresboekjes en contacten uit hun netwerken, kregen we een breder beeld van wat er in en rond de Vlaamse overheid al gebeurt op innovatievlak. Een opsomming van die initiatieven zou te ver leiden en bovendien ver van volledig zijn. Maar het staat buiten kijf dat er vandaag al op veel plaatsen in de Vlaamse overheid vernieuwing plaatsvindt. Denk aan de inspanningen om de innovatiecultuur te vergroten, bijvoorbeeld de Sandbox VRT, de Sandbox Vlaanderen en het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO), experimenten op te zetten met partners buiten de overheid (transitieprioriteiten uit de Visie 2050, verschillende innovatielabs), en burgers op een innovatieve manier te betrekken bij het beleid. Het InnovatieNetwerk Overheid – de nieuwe, passendere naam van dit project - begint dus allesbehalve met een leeg blad.

We kregen herhaaldelijk en vanuit verschillende hoeken de vraag naar de lessen uit deze gesprekken. Daarom bundelen we de voornaamste inzichten in dit overzicht. Hier lees je welke definities van innovatie we tegenkwamen en welke noden uit de interviews kwamen bovendien.

We geven hier de hoofdlijnen uit de interviews weer, maar het spreekt voor zich dat dit niet automatisch betekent dat wij als team achter het InnovatieNetwerk Overheid deze meningen ook delen. Ook hebben we ons bij deze interviews niet gehouden aan alle regels van de kunst voor steekproeven. De gesprekken verliepen organisch, waardoor niet iedereen dezelfde vragen heeft beantwoord. We zijn niet expliciet op zoek gegaan naar een perfecte verdeling van de geïnterviewden. We pretenderen hier dan

ook niet dat de gesprekken wetenschappelijk representatief zijn. Het gaat eerder om een collage aan interessante uitspraken en verhalen.

2. Wat is innovatie?

We begonnen aan onze verkenning zonder een streng afgebakende definitie van het begrip innovatie. De meeste geïnterviewden vonden dat wel prettig. Dat gaf de ruimte om vrij te spreken over welke aspecten en randvoorwaarden van innovatie men belangrijk vond, zonder in een abstract debat over innovatie in de Vlaamse overheid te verzeilen. Maar het zorgde natuurlijk ook wel voor een grote diversiteit aan antwoorden. Je leest hieronder meer over een aantal vraagstukken die we regelmatig tegenkwamen en zelf intrigerend vinden.

Stysteemverandering, incrementele vernieuwing of iets daartussen?

We hoorden geregeld dat de Vlaamse overheid nog te vaak tevreden is met alleen een incrementele verbetering: kleine stappen vooruit, binnen bestaande systemen, met bekende instrumenten. Voor een deel van de geïnterviewden zouden we, al dan niet missiegedreven, naar een nieuw systeem toe moeten werken. Bijvoorbeeld door kritisch vanuit toekomstbeelden te kijken naar onze huidige doelen en werkwijzen. Zijn we vanuit dat perspectief met de juiste innovaties bezig? Of hebben we nood aan andere, misschien radicalere ingrepen?

Anderen wezen juist op de meerwaarde om stapsgewijs bestaande werkwijzen te verbeteren of aan te passen. Veel innovatie ontstaat uit dagelijkse problemen op de werkvloer. Innovaties mogen zich beperken tot de kleinere successen door die problemen te vermijden of op te lossen. Op basis daarvan kun je reflecteren over de manier waarop de overheid of jouw organisatie haar rol het meest impactvol kan invullen.

Er bestaan talloze definities en modellen voor overheidsinnovatie. Het facettenmodel van het OPSI (Observatory for Public Sector Innovation van de OESO), is een interessante manier om de verschillende perspectieven te integreren. Dat model omschrijft vier soorten innovatie: missiegedreven, anticiperend, adaptief en incrementeel. Het model stelt dat elke organisatie idealiter haar eigen [innovatieportfolio](#) ontwikkelt en daarin een soepele balans tussen de vier polen vindt.

Innovatie: vooral technologisch?

De teneur in onze gesprekken was duidelijk: innovatie is niet (uitsluitend) technisch. Innovatie betekent ook anders omgaan met stakeholders en zo de kracht van de samenleving erbij betrekken. Of onverwacht oplossingen vinden voor sociale vraagstukken, wat sociale innovatie wordt genoemd. Maar ook iets als regelgeving, het klassieke overheidsinstrument bij uitstek, kan vernieuwend zijn. Hoewel de inzet van technologie daarbij zeker een rol kan spelen, is louter de bestaande processen digitaliseren geen innovatie. Meer nog, technologie kan innovatie zelfs in de weg staan, bijvoorbeeld als ze niet mensgericht ingezet wordt.

Is meer innovatie altijd de oplossing?

De geïnterviewden hebben ons regelmatig gewaarschuwd voor innovatierage. Innovatie mag geen excuusdossier zijn dat de plaats inneemt van andere, cruciale discussies. Lang niet alle problemen zijn op te lossen door meer innovatie. Soms zijn er bijvoorbeeld al goede oplossingen, maar is de impact ervan te klein. Het is dan eerder een kwestie om die oplossingen voldoende zichtbaarheid, middelen of steun te geven dan alternatieven te bedenken. Innovatie mag dus geen doel op zich zijn.

Speeltuin of business?

Innovatie is business. Het is geen spelerei of hobby, maar een serieuze bezigheid die met voldoende visie en middelen een duidelijke maatschappelijke meerwaarde kan creëren. Het lijkt daarbij belangrijk dat de (Vlaamse) overheid niet simpelweg de aanpak van het bedrijfsleven kopieert, gezien haar duidelijk andere rol. En toch moet innovatie ook een speeltuin kunnen zijn. Verwachten dat elk experiment iets oplevert, fnuikt de creativiteit en het ondernemerschap, die we beide nodig hebben.

3. Eerste nood: kennis

Voor nagenoeg alle geïnterviewden was het duidelijk dat innovatie meer is dan alleen maar specifieke tools en methodes toepassen. Toch kwamen een aantal kennis- en ondersteuningsvragen zeer regelmatig aan bod.

Leren van anderen

We hoorden bijzonder vaak de opmerking dat het problematisch is dat goede voorbeelden of experimenten te weinig gedeeld worden in de Vlaamse overheid en daarbuiten. Er is dringend nood aan breder en dieper te leren uit experimenten. Vaak worden initiatieven in samenwerking met de buitenwereld wel gefinancierd, maar de resultaten worden onvoldoende uitgedragen en bestudeerd. Daardoor vinden we het warm water steeds opnieuw uit. Het lijkt een gat in de markt om goede praktijken en voorbeelden en verhalen over mislukkingen te verzamelen, te vertalen en te verspreiden, ook internationaal en lokaal. Dat zorgt naast efficiëntiewinsten immers ook voor een frisse kijk op de eigen vraagstukken.

Leren: hoe en wat?

Goede voorbeelden en tools bundelen en beschikbaar maken: De woorden kennisdatabank en bibliotheek vielen herhaaldelijk als middel om instrumenten en ervaringen breed te ontsluiten. Sommige geïnterviewden zijn daar vragende partij voor. Zij zitten op een schat aan informatie die ze nu niet verspreiden door een gebrek aan een geschikt kanaal. Daarbij hoorden we ook de duidelijke waarschuwing dat een databank opbouwen en beheren erg veel tijd en energie kan kosten. Dat geldt ook voor de gebruikers die de inhoud moeten lezen, vertalen en toepassen. Je pikt bovendien pas echt iets op als je het op het juiste moment tegenkomt én in gesprek kan gaan.

Ondersteuning voor thema's: Er kwamen enkele specifieke thema's aan bod waarover sommige geïnterviewden zoekende zijn, zoals alternatieve financiering (Social Impact Bonds), werken met toekomstverkenningen of een langetermijnfocus, bemiddeling, innovatie in regelgeving, gedragsinzichten, maar ook de samenhang tussen deze thema's.

Ondersteuning voor processen: Veel geïnterviewden wilden ook meer leren over hoe je een innovatief proces het best kunt organiseren. Ze hebben nood aan een klankbord dat je wijst op gelijkaardige initiatieven, dat regelmatig voor een realitycheck zorgt, of dat open met hen informatie deelt over hoe ze zelf een bepaalde procesuitdaging hebben aangepakt.

Systematisch opnemen van structurele drempels: Er zijn barrières waar innovatieprojecten structureel op vastlopen maar die de scope van het individuele project overstijgen. Denk aan regelgeving, financieringsmechanismen of interne arbeidsorganisatie. De geïnterviewden gaven aan zelf vaak geen tijd, mankracht of mandaat te hebben om die drempels te signaleren of het op zich te nemen om die op te lossen.

Hoe het klassieke stakeholdersoverleg vernieuwen?

Veel geïnterviewden worstelden specifiek met de vernieuwing van het participatieve proces. Hoe kunnen we de samenleving meer en beter betrekken in de verschillende stappen van de beleidscyclus? Moeten we niet meer vertrouwen hebben in onze partners en vaker gelijkwaardig met hen samenwerken, in plaats van als overheid de beleidsdoelstellingen zelf uit te voeren? Hoe maak je je eigen organisatie warm voor zo'n aanpak? En hoe gaan we dan om met machtsverhoudingen tussen stakeholders? Op welke partnerschappen kunnen we het best inzetten? Hoe zorgen we ervoor dat de samenwerking met externe partners niet spaak loopt?

4. Tweede nood: vaardigheden

De geïnterviewden benadrukten dat de kennis van tools en methoden niet genoeg is. Die kennis leidt pas tot verandering als ze gebruikt wordt door mensen die aan de slag willen en mogen gaan, die hebben geleerd om te leren, en die zo oplossingen creëren en anderen daarmee inspireren.

Een cultuurverandering van *civil servant* naar *civil entrepreneur*

Als ambtenaar word je volgens sommige geïnterviewden niet aangespoord om creatief te denken, zaken in perspectief te zien, jezelf in vraag te stellen of anderen te inspireren. Terwijl het de *civil entrepreneur* is die we vaker nodig zouden hebben: iemand die problemen met (meer) autonomie aanpakt. Iemand die inhoudelijke knowhow combineert met kennis over hoe je processen in beweging krijgt, ook als er maatschappelijke of politieke tegenwind is. Een *civil entrepreneur* heeft een baas en een organisatie nodig die hem of haar steunt, met een organisatiecultuur die creativiteit, nieuwsgierigheid, openheid voor feedback en durven falen aanmoedigt. Sommige geïnterviewden gaven aan dat die beweging niet evident is, en dat de rol en de ruimte van de ambtenaar zelfs achteruit lijken te gaan.

Een sterkere leerreflex

In verschillende gesprekken kwam de nood aan een sterkere leerreflex bij de Vlaamse ambtenaar aan bod. We lijken met z'n allen nog te weinig van onze fouten en successen te leren. Sommigen wijten het gebrek aan die permanente *leerlens* aan te weinig tijd of een management dat systematische reflectie niet als prioriteit ziet. Maar ook het gebrek aan de nodige methodieken en vaardigheden speelt een rol. Systematisch leren vereist bijvoorbeeld openheid in de omgang met fouten en mislukkingen. Kwaliteitsvoller omgaan met leren en zorgen voor een betere kennisborging leiden samen tot de vraag naar betere handvaten voor monitoring en evaluatie in innovatietrajecten.

Zijn ondernemerschap en een sterke leerreflex dan voldoende?

Vaak stopt het ontwikkelen of opschalen van ideeën bij de individuele medewerker, soms bij de afdeling of uitzonderlijk bij het departement. Verder gaat het meestal niet. Onder andere omdat de daarvoor benodigde middelen dan groter worden. Als we uit innovatietrajecten willen leren over de grenzen van organisaties heen, is een katalysator nodig. Een platform dat verder gaat dan wat we hebben geleerd over het proces of het thema. Een netwerk dat ook op zoek gaat naar vervolgotrajecten, de markt voor nieuwe innovaties in kaart brengt, en investeerders en aanbieders met elkaar in contact brengt.

5. Derde nood: verbinding

Uit alle interviews sprak de nood aan platformen of netwerken om over muurtjes heen samen te werken, van elkaar te leren en zo projecten vooruit te helpen. De meesten spraken expliciet over echte ontmoetingen waaraan mensen ontspannen en idealiter uit eigen naam kunnen deelnemen, zonder het gewicht van de volledige entiteit achter zich. Want casestudies van anderen lezen is leuk, maar je kunt ze altijd pas echt toepassen op je eigen situatie als je de mensen erachter spreekt. Ontmoetingen waarin je misschien zelfs onverwacht medestanders of partners kunt vinden. We hebben ook meerdere keren gehoord dat het voor innovatoren nog wel eens eenzaam kan worden. Regelmatig werd in dat verband verwezen naar de gewaardeerde aanpak van de masterclass netwerkleiderschap.

Wat zijn de randvoorwaarden voor een goede verbinding tussen innovatoren? Dit zijn de tien belangrijkste voorwaarden die uit onze gesprekken zijn gekomen:

1. **Niet de zoveelste praatbarak:** Voor praatbarakken hebben we gewoonweg geen tijd. Er is werk genoeg. Een netwerk moet ons kunnen helpen om vooruit te gaan, anders heeft het geen meerwaarde.
2. **Crush the silo's:** Er is zeer expliciet een nood om over de Vlaamse entiteitsgrenzen heen samen te werken aan gedeelde doelen. Nog mooier zou het zijn als we er makkelijker in slagen om, naast een gedeelde tijdsinvestering, vaker met een gedeelde financiering vanuit verschillende entiteiten te werken.
3. **Openheid tussen partners:** Openheid is noodzakelijk voor een zinvolle kennisdeling en biedt meteen een praktisch antwoord op verkokering. Tegelijkertijd onderstrepen veel van de geïnterviewden ook het belang van voldoende veiligheid om een open dialoog te voeren die sectorale prioriteiten of belangen overstijgt.
4. **Prikkelen door efficiëntie en erkenning:** Een actief netwerk vraagt tijd en energie van de deelnemers. Gedreven medewerkers zijn vaak al overbevraagd. Hoe krijg je hen toch mee? Door een netwerk dat hun werk lichter maakt. Door ze erkenning te geven voor hun ideeën en expertise. Door nauw aan te sluiten bij hun praktijk, en het gemakkelijk toepasbaar te maken. En door aandacht voor een goede organisatie.
5. **Netwerken verbinden:** Natuurlijk bestaan er al heel wat hubs, platformen, netwerken en *communities of practice* met betrekking tot innovatie binnen en buiten de overheid. Er ligt ongetwijfeld veel meerwaarde als er tussen die initiatieven meer verbinding en samenwerking is.
6. **Diversiteit mag er zijn:** Een netwerk van innovatoren is een samenwerking van een *coalition of the willing*. Daarin moet een diversiteit van ervaringen, ambities en meningen een plaats kunnen krijgen zonder dat er noodzakelijk consensus moet zijn. Entiteiten gaan verschillend om met innovatie, en innovatoren verschillen in aanpak en de mate waarin ze ervaring en expertise hebben. De kracht van een netwerk zit juist in het gesprek dat ontstaat als die diversiteit aanwezig is.
7. **Over bestuursniveaus heen:** De steden en gemeenten kwamen regelmatig ter sprake als experts maar vooral als belangrijke partners op het vlak van innovatieve beleidspraktijken. Over hoe de samenwerking met lokale overheden er praktisch moet uitzien, is het beeld verdeeld. Het lokale niveau is een even versnipperd veld als het Vlaamse niveau. Sommigen vinden samenwerken met de centrumsteden daarom in het begin het meest aangewezen, anderen denken dat er al voldoende uitdagingen bij de Vlaamse overheid zelf bestaan.

8. **Regelmatig uitzoomen:** Een netwerk dat innovatoren verbindt, surft soepel mee op de noden van zijn leden. Tegelijkertijd is het noodzakelijk om de richting en de snelheid te bewaken. Bijvoorbeeld door de doelstellingen en de meerjarenplanning voor te leggen aan een transversale raad der wijzen.
9. **Vrijblijvend of niet?:** De meningen verschillen over de mate van het engagement. Sommigen wensen vrijblijvend aan te kunnen sluiten op een netwerk. Anderen geven aan dat er toch een bepaalde inspanning verwacht mag worden van de deelnemers. Verplicht werkwijzen of tools opleggen is voor iedereen duidelijk uit den boze.
10. **Werken met ambassadeurs:** Hoe deel en verspreid je de lessen uit het netwerk in de organisatie? Een communicatieplan is goed, maar leden van het netwerk die die rol zelf opnemen is natuurlijk beter.

6. Vierde nood: een gunstige context

Naast de zaken die individuele innovatoren (deels) zelf in de hand hebben, zijn er in de gesprekken ook externe factoren aan bod gekomen die de slaagkans van de opdracht beïnvloeden.

Een opvallend punt vooraf: vertrouwen in de overheid als belangrijke succesfactor voor ingrijpende innovatie kwam nauwelijks aan bod in onze gesprekken. We hadden verwacht daarover meer te horen gezien de aandacht voor dat thema in de media en de vakliteratuur.

Hoe goed experimenteren?

Het is misschien een open deur, maar de kracht van experimenteren werd zeer vaak onderschreven. Tegelijk hoorden we toch ook dat die kracht benutten op sommige plaatsen van de Vlaamse overheid nog geen evidentie is. Want in hoeverre mag de overheid überhaupt risico's nemen met overheidsgeld? Wat zegt de publieke opinie daarover? Hoe tolerant zijn de politiek en de overheid zelf voor het falen dat onlosmakelijk bij experimenteren hoort? Maar stagneert de Vlaamse overheid niet hopeloos als we alleen doen wat we kennen en waar we zeker van zijn? Hoeveel ruimte we bij de Vlaamse overheid nemen om te experimenteren en in welke mate we fouten toelaten, past in de bredere vraag hoe de Vlaamse overheid met risico's omgaat.

Een specifieke vorm van experimenteeruimte kwamen we tegen bij enkele entiteiten die inzetten op trajecten voor intrapreneurship. Daarbij worden medewerkers gestimuleerd en ondersteund om als medewerkers van commerciële start-ups te denken en te handelen.

Aandacht voor opschalen (maar soms is het beter van niet)

De volgende stap lijkt vaak nóg moeilijker, want waar er hier en daar wel mogelijkheden en budgetten zijn voor experimenten en proeftuinen, is er vervolgens vaak niet de ruimte voor de opschaling. En dan blijft het bij veel eenmalige proeftuinen die geen vervolg kennen. De meerwaarde van opschaling is ook niet vanzelfsprekend: een experiment moet de tijd krijgen om te groeien, mag zich niet te snel genoodzaakt zien om zich in een geheel andere logica te moeten verantwoorden, of mag niet door te veel aandacht doodgeknufteld worden. Is opschalen dus te veel een fetisj geworden? Moeten we niet meer aandacht schenken aan de impact van het (lokale) experiment zelf? Komt daar vaak ook niet gewoon de meeste energie uit? Die hernieuwde focus op het experiment zelf is iets dat een geïnterviewde licht sarcastisch 'creating islands of sanity' heeft genoemd.

Organisatiegrenzen die geen obstakel vormen voor samenwerking

Medewerkers ervaren de Vlaamse overheid soms als chaotisch, bijvoorbeeld door het gebrek aan afstemming tussen de interne initiatieven van de Vlaamse overheid. Leidinggevenden worden niet beloond om samen te werken over organisatiegrenzen heen, terwijl innovatie juist daar ontstaat waar verschillende sectoren of thema's elkaar ontmoeten. Maar ook voor buitenstaanders zorgt die interne versnippering van de Vlaamse overheid blijkbaar voor problemen. Zo moet een lokale overheid voor een dossier soms toestemming krijgen van tientallen entiteiten. Entiteiten die allemaal alleen naar hun eigen doelstellingen lijken te kijken. Dat maakt het moeilijker om een overkoepelende meerwaarde aan te tonen.

Organisatorische steun

De aanwezigheid van een innovatiecultuur bij het management lijkt een belangrijke hefboom voor innovatie. Die kan ervoor zorgen dat de verantwoordelijkheid voor innovatieprojecten gedeeld wordt door verschillende medewerkers. En dat die verantwoordelijkheid niet afhangt van een persoonlijk engagement, zoals vandaag regelmatig het geval is. Een innovatiecultuur kan ook zorgen voor de ruimte die nodig is om even uit de waan van de dag te stappen, de ogen op de horizon te richten en nieuwe wegen te ontwikkelen. Die kan ook helpen om te kiezen voor een luisterende en samenwerkende houding met de buitenwereld, eerder dan een logica van regelgeving en verantwoording.

Politieke steun

De ruimte of aanmoediging die iemand krijgt om op een innovatievere manier zijn of haar taak uit te voeren, lijkt volgens de geïnterviewden vaak beperkt te worden door het politieke niveau. Dat verwacht vernieuwing van haar administratie, maar hypothekeert die ook door de klemtoon sterk te leggen op de korte termijn, weinig marge te geven voor experimenten en het maken van fouten, en niet de samenwerking tussen beleidsdomeinen te bevorderen.

Innovatoren gaan daar op verschillende manieren mee om. Sommigen zoeken de luwte op. Sommigen werken aan de opbouw van een zichtbare kritieke massa om politiek draagvlak te bereiken. Sommigen benadrukken de potentiële besparingen die door innovatie mogelijk zijn. En nog anderen wachten een maatschappelijk momentum af om politieke interesse te verkrijgen voor ideeën die al langer klaarliggen. Zo is niet verrassend de COVID-19-crisis herhaaldelijk genoemd als stimulerende factor voor innovatie in de overheid.

Het InnovatieNetwerk Overheid

Het was erg prettig om zo veel gedreven mensen te spreken die begaan zijn met de overheid en de nood van innovatie onderkennen. We willen dan ook iedereen hartelijk danken om in vertrouwen, soms met een lach en soms (bijna) een traan, zijn of haar verhaal over innovatie binnen en buiten de Vlaamse overheid met ons te delen.

Deze tekst is een momentopname met een niet-representatieve groep. Natuurlijk horen we het graag als je ergens vragen of aanvullingen over hebt. We vonden deze eerste verkenning zo waardevol en boeiend dat we besloten hebben om deze gesprekken met innovatoren binnen en buiten de overheid systematisch verder te zetten. Aarzel dus zeker niet om contact op te nemen. We schuiven met plezier aan de virtuele tafel aan.

En nu? Wij gaan verder aan de slag met wat we gehoord hebben en de contacten die we gelegd hebben. Dat doen we onder andere door een netwerk op te zetten dat antwoorden kan bieden op (een deel van) de noden die hierboven genoemd zijn. Samen met jullie willen we werk maken van een creatieve en nieuwsgierige

Vlaamse overheid, die leert en experimenteert, en die met een empathische en toekomstgerichte blik samenwerkt over de grenzen van organisaties heen.

Wil je meer weten over het InnovatieNetwerk Overheid, de concrete plannen voor het netwerk en de eerste activiteiten die we op basis van een aantal van de vastgestelde noden ontwikkelen? Neem dan contact met ons op via ino@vlaanderen.be.