

Innovatie bij de overheid is netwerken

LEERPUNTEN UIT HET INNOVATIENETWERK OVERHEID

Martin Ruebens en Maarten van Leest¹

SAMENVATTING In september 2020 zijn we, in opdracht van de Vlaamse regering, gestart met de uitbouw van een netwerk gericht op een diverse groep geïnteresseerde innovatoren in en rond de Vlaamse overheid. In deze bijdrage brengen we in beeld hoe we dit InnovatieNetwerk Overheid (INO) uitbouwen. We beschrijven wat we tot nu toe hebben gehoord over waarom, hoe en wat innoveren is in de overheid. We gaan dieper in op enkele leerpunten over innovatie in de overheid, zoals we die opmerkten tijdens de opbouw van dit netwerk en die we als feedback kregen vanuit onze 'stakeholders'.

We hoorden vooral hoe belangrijk het is om innovatie niet in een ivoren toren vorm te geven en uit te rollen. Er is samenwerking in netwerken nodig om verschillende ideeën samen te krijgen, van elkaar te kunnen leren en samen iets vernieuwends op poten te kunnen zetten. Doorheen deze netwerking groeien vitale partnerschappen waarin de overheid niet vanuit een sturende rol handelt, maar vanuit een eerlijke interesse in de verscheidenheid aan inzichten uit een diverse doelgroep samen bouwt aan duurzame innovatieve oplossingen. Innovatie is business, maar moet tegelijkertijd ook een speeltuin kunnen zijn. Een plaats waar je kunt experimenteren, systematisch uitproberen en leren.

Deze leerpunten zijn dus niet het resultaat van een wetenschappelijke, bestuurskundige analyse maar hebben we gehaald uit onze praktijkervaring, uit het organisch groeiproces waarmee INO initiatieven ontwikkelt op basis van de interesse en de energie aanwezig bij innovatoren binnen en buiten de overheid.

1. InnovatieNetwerk Overheid – onze rol en opdracht

Onze verkenningsronde

In juli 2020 besloot de Vlaamse regering om een project op te starten gericht op de uitbouw van een platform om innovatieve beleidspraktijken binnen en buiten de overheid te detecteren, meer zichtbaar te maken, kennis en ervaringen onderling te delen en ondersteuning te bieden in hun ontwikkeling (Vlaamse Regering 2020). Dit project draagt bij aan de verdere vernieuwing van het beleidsinstrumentarium binnen de Vlaamse overheid en de lokale besturen. Hiermee kunnen overheden zich meer futureproof ontwikkelen en inrichten zodat ze nog beter in staat zijn om complexe maatschappelijke uitdagingen aan te pakken.

Tussen september 2020 en januari 2021 maakten we, als projectteam, 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 trainuren of de beschikbaarheid

van vergaderlokalen. We hielden een **interviewronde** bij ruim 120 collega's of partners in 50 organisaties binnen en rond de Vlaamse overheid, en dit 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 de Vlaamse overheid, maar ook medewerkers van andere overheden, kennisinstellingen, het bedrijfsleven en middenveldorganisaties.

Telkens peilden we naar wat dit initiatief voor hen kan betekenen. Hierdoor kregen we een scherper beeld van wat er in en rond de Vlaamse overheid al gebeurt op innovatievlak. Bij onze collega's van de Vlaamse overheid hoorden we hoe op veel plaatsen vernieuwing plaatsvindt. De **aantrekkingskracht** om verdere stappen te zetten richting een meer innoverende aanpak was prominent aanwezig. Tegelijkertijd kregen we een duidelijke bevestiging dat er nood aan is om kennis en ervaring te delen, te leren van elkaar, vaardigheden te ontwikkelen en samen te werken. Bij partners buiten de Vlaamse overheid kregen we de feedback dat ze samen met de overheid willen zoeken hoe de rol van de overheid futureproof kan evolueren en hoe een gunstige context voor innovatie hiervoor hefboomen kan bieden.

Onze ambitie

Op basis van deze feedback zijn we gestart met de uitbouw van het **InnovatieNetwerk Overheid (INO)** als een netwerk van innovatoren in en rond de Vlaamse overheid. INO zet zich in om innovatoren met elkaar te verbinden via open uitwisselingsmomenten en thematische leertrajecten rond instrumenten en goede praktijken. Ook wil INO een netwerk zijn waarbinnen innovatoren actief samenwerken rond initiatieven die de innovatiecultuur versterken binnen en rond de Vlaamse overheid. Dit om de impact van die initiatieven te verhogen en hun inzichten te verspreiden. INO wil dus een plaats zijn waar innovatoren frisse contacten leggen, open leren van elkaars praktijken, en (samen) innovatieprojecten aanpakken.

Om te bepalen hoe zo'n netwerk er dan uit kan zien, organiseerden we in het voorjaar

van 2021 drie **scenarioworkshops** om verschillende mogelijke paden en rollen voor het InnovatieNetwerk Overheid te verkennen. We deden dit in samenwerking met zo'n 30 partners van binnen en buiten de Vlaamse overheid. Een externe begeleider steunde ons in dit ontwerpend denken rond meervoudige toekomsten. Zeker in een snel veranderende en complexe samenleving zijn er altijd verschillende scenario's mogelijk. Het vereist de verenigde verbeeldingskracht van een diverse groep om tot zulke meervoudige toekomsten te komen en hieruit aanbevelingen voor de opstart van het netwerk te formuleren.

De vier scenario's waar we samen op uitkwamen, waren een combinatie van twee assen. Een as gaande van een *behoudsgezinde samenleving* naar een *adaptieve, veerkrachtige samenleving* en een as gaande van een InnovatieNetwerk Overheid dat werkt vanuit het *midden* van de overheid naar een dat werkt aan de *rand* van de overheid. Binnen deze toekomstbeelden gingen we samen op zoek naar welke rol INO in een bepaald scenario kan spelen, hoe het impact kan krijgen, welke activiteiten het kan ondersteunen, en hoe er met anderen kan worden samengewerkt. Zo zijn we tot vier mogelijke richtingen gekomen:

1. behoudsgezind/midden: INO kan uitgroeien tot een expertisecentrum dat stapsgewijs een innovatiegroeipad ondersteunt om zo bij te dragen tot een overheidsbreed draagvlak voor een Vlaamse innovatieagenda;
2. behoudsgezind/rand: INO pioniert met concrete, resultaatgerichte experimenten waardoor vernieuwingen kunnen versnellen, verdiepen en verbreden;
3. veerkrachtig/midden: INO treedt op als regisseur voor complexe maatschappelijke innovaties en ondersteunt hiervoor een innovatiemindset met vernieuwende instrumenten;
4. veerkrachtig/rand: INO brengt innovatoren samen in een bruisend netwerk van civil entrepreneurs die aan de slag gaan met andere actoren uit de maatschappelijke vijfhoek.

Met deze vier toekomstbeelden hebben we een idee over hoe en onder welke omstandigheden het InnovatieNetwerk Overheid zich zou kunnen ontwikkelen. Ze werden bij de start van het netwerk gebruikt om de doelen en de eerste

stappen scherper te stellen. En ze kunnen ook later gebruikt worden om INO regelmatig onderbouwd in vraag te stellen en te verbeteren.

Onze startfase

Deze scenario-oefening steunde onze keuze om onze ambitie te starten met een **bottom-up grassrootsbenadering** waarbij we heel nauw wilden aansluiten bij de innovatiecapaciteit die reeds aanwezig was, om vanuit die dynamiek nieuwe paden te bewandelen. Ondertussen organiseren we binnen en met ons InnovatieNetwerk Overheid maandelijks twee à drie events die openstaan voor iedereen. Die nemen de vorm aan van *onlinespeeddates* (in acht sessies hebben we tot nu toe 55 innovatoren binnen en buiten de overheid met elkaar laten kennismaken), *interviewworkshops* (in drie sessies hebben we telkens twee innovatoren hun leerervaringen en vragen over innovatietrajecten laten delen en een 40-tal deelnemers hebben constructief hierover gereflecteerd) en *inspiratiesessies* (in vier thematische workshops hebben we een interactieve ervaringsuitwisseling georganiseerd met telkens een 20-tal deelnemers).

Eind 2021 zijn we gestart met een *lerend netwerk voor innovatieteams* binnen de Vlaamse overheid. Tevens staat een *lerend netwerk rond monitoring en evaluatie in innovatietrajecten* op stapel. We ondersteunen en nemen actief deel aan initiatieven van collega's en van andere organisaties die een innovatiecultuur willen stimuleren. In de komende maanden werken we ook aan een *hybride leerplatform rond innovatiethema's*. En we verkennen de mogelijkheid om samen met partners *samenwerkingsexperimenten* rond concrete maatschappelijke challenges op te zetten.

2. Waarom innoveren binnen de overheid?

Innoveren is geen doel op zich. Maar waarom is het wel belangrijk om hierop in te zetten? In onze INO-ontmoetingen hoorden we antwoorden op de volgende essentiële vraag: "Waarom innoveren binnen de overheid?"

De maatschappij van vandaag en (over)morgen plaatst ons voor heel wat complexe en onderling verweven uitdagingen. Burgers en ondernemingen vragen aan de overheid om in alle beleidsfasen samen te werken, zowel intern als met externe actoren. Veel bedrijven, lokale overheden, organisaties en burgerinitiatieven ontplooiën innovatieve en toekomstgerichte praktijken. **Zij verwachten dat de overheid ook innoveert en zichzelf vernieuwt.**

De overheid toont **reeds vernieuwde, innovatieve beleidspraktijken**. We zien deze praktijken zich ontwikkelen naast het reguliere beleidsinstrumentarium (investeringen, subsidies, overheidsopdrachten, regelgeving ...), zowel binnen de Vlaamse overheid als op lokaal niveau. Dit zien we in initiatieven rond multi-actor-samenwerkingsprojecten, geïntegreerde gebiedsgerichte projectwerking, ontwikkel-labs rond diensteninnovatie, sociale innovatieprojecten, city labs ... Enkele van deze beleidspraktijken zijn o.a. gevoed door de principes van systeemdenken (netwerkaanpak, multi-level en multi-stakeholder) en designdenken (in een soepel proces van ontwerpen, prototyping, experimenteren en bijsturen).

De overheid wordt uitgedaagd om flexibel te schakelen tussen verschillende rollen en deze rollen te leren combineren wanneer nodig. Naast een rechtmatige en presterende overheid moeten we ook een netwerkende en responsieve overheid kunnen zijn (Van der Steen *et al.* 2015). Zonder contact en doorgedreven samenwerking tussen de buitenwereld en het intern voorhanden potentieel, laten we kansen liggen voor innovatie, ondernemerschap en efficiëntie. Door innovatie in onze beleidspraktijken kunnen we evolueren naar een wendbare, performante, burgergerichte en toegankelijke overheid. Hierdoor kunnen we als overheid door onze stakeholders worden erkend als een open, samenwerkende en innovatieve partner. **Met een innovatieve overheid stimuleren we ook de samenleving om te innoveren.**

3. Hoe innoveren binnen de overheid?

Een steeds terugkerende reflectie tijdens onze INO-gesprekken betreft het belang van netwerken bij het ontwerpen en implementeren van

innovatieve oplossingen. *Innovatie hoort in een netwerk.* Deze boodschap brengt ons bij de vraag: **'Hoe creëren we innovatie binnen de overheid?'**

We vonden de antwoorden op deze hoe-vraag zo boeiend dat we die als kernpunt hebben opgenomen in ons missionstatement voor INO:

"We verbinden steeds meer mensen van binnen en buiten de overheid in een toegankelijk, dynamisch en divers netwerk,

- *waarin ze vrij hun beleidspraktijken delen, elkaar inspireren en zichzelf verder ontwikkelen*
- *om ervoor te zorgen dat meer medewerkers en partners bijdragen tot een Vlaamse overheid en samenleving die*
 - > *creatief en nieuwsgierig,*
 - > *door leren en experimenteren,*
 - > *met een empathische en toekomstgerichte blik*
 - > *en insamenwerking over de grenzen van organisaties heen*

daadkrachtig de complexe maatschappelijke uitdagingen mee aanpakt."

We zien dus innovatie in beleidspraktijken ontstaan als we netwerken en hierbij creatief en nieuwsgierig, door leren en experimenteren, met een empathische en toekomstgerichte blik, én met een open vizier in samenwerking met anderen aan de slag gaan.

- *Creatief en nieuwsgierig:* door nieuwsgierig naar elkaar te luisteren, is de kans groot dat er innovatieve ideeën ontstaan over hoe maatschappelijke uitdagingen aangepakt kunnen worden.
- *Leren en experimenteren:* aangezien de eenvoudige problemen al grotendeels zijn opgelost, zijn de nog bestaande maatschappelijke uitdagingen zodanig complex met elkaar verweven in een snel veranderde wereld dat we de ultieme oplossing niet langer op voorhand kunnen bedenken. We ontdekken meer als we ze uitproberen in experimenten.
- *Empathisch en toekomstgericht:* bij het ontwerpen van innovatieve oplossingsrichtingen kunnen alle belanghebbenden een deel van de oplossingspuzzel aanreiken. Oplossingsrichtingen ontstaan wanneer we ons niet alleen baseren op de gekende paden uit het verleden, maar ook inzichten halen uit hoe de

toekomst zich gaat ontwikkelen. Innoveren is ook leren uit de toekomst.

- *Samenwerking in complementariteit:* als dan elke partner (waaronder dus de Vlaamse overheid) complementair vanuit zijn eigenheid meedenkt in verschillende experimenten, kunnen we leren wat (niet) werkt. We moeten dan samen natuurlijk de uitdaging aangaan om hierin ook snel te schakelen.

4. Wat is innovatie ?

We begonnen aan onze verkennende gesprekken **zonder een streng afgebakende definitie van het begrip innovatie.** De meeste geïnterviewden vonden dat wel een interessante invalshoek. Dat gaf namelijk de ruimte om vrij te spreken over welke aspecten en randvoorwaarden van innovatie men belangrijk vond, zonder in een abstract debat over innovatie binnen de overheid verzeild te raken. Maar het zorgde natuurlijk wel voor een grote diversiteit aan antwoorden. Een aantal vraagstukken kwamen regelmatig terug en vonden we zelf intrigerend.

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, hoger moeten mikken. 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 van het stapsgewijs verbeteren of aanpassen van bestaande werkwijzen. Veel innovatie ontstaat uit dagelijkse problemen op de werkvloer. Innovaties mogen zich (ook) beperken tot de kleinere successen door die problemen te vermijden of op te lossen.

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 verschillende perspectieven te integreren (OESO 2021). Het OPSI hanteert een model met vier facetten van innovatie in de publieke sector. Deze facetten zijn een erkenning van de verschillende mogelijkheden en dus geen rangschikking van minst naar meest innovatief. Elk van deze vier facetten leidt tot andere beleidsstrategieën, processen en methodieken:

- *Mission-oriented innovation*: je doel bereiken. Je formuleert een helder en tegelijk ambitieus doel, maar het is nog onduidelijk hoe je dit doel zult bereiken.
- *Adaptive innovation*: je doel anders bereiken met de nieuwe middelen en omstandigheden. Je verkent nieuwe mogelijkheden op het vlak van technologie, procesverloop, governance om een bepaald doel te bereiken.
- *Enhancement-innovation*: je doel beter bereiken. Je kijkt hoe je de efficiëntie kunt verhogen en betere resultaten kunt bereiken met de beschikbare middelen.
- *Anticipatory innovation*: je gaat na wat toekomstige evoluties je kunnen leren om je doel nu anders aan te pakken. Je daagt jezelf uit om out of the box te denken en totaal nieuwe transitiepaden te bewandelen.

Door deze bril met vier facetten kun je kijken naar je eigen organisatie en de volgende vragen beantwoorden: op welk type innovatie zet je in? Ligt dit in lijn met je missie? Is je portfolio evenwichtig genoeg? Binnen welk facet zet je nieuwe projecten op?

Dit model stelt dat elke organisatie idealiter haar eigen **innovatieportfolio** ontwikkelt en daarin een soepele balans tussen de vier polen vindt. Binnen de Vlaamse overheid beginnen sommige entiteiten te experimenteren met deze manier van denken om zo te zien waar mogelijke verbeterpunten liggen.

Vooral technologisch?

De teneur van onze gesprekken was duidelijk: **innovatie is niet (uitsluitend) technisch of digitaal**. 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 klassieke overheidsinstrumenten bij uitstek zoals financiering of regelgeving kunnen vernieuwend ingezet worden.

En 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.

Speeltuin of business?

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. Wellicht kun je dan beter die oplossingen voldoende zichtbaarheid, middelen of steun geven dan alternatieven te bedenken. Daarnaast zijn er nog steeds problemen die eigenlijk alleen op te lossen zijn met meer inzet of middelen.

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. Innovatie vraagt tijd en gaat dikwijls traag, waardoor dit op gespannen voet komt met de instant-oplossingsgerichtheid om snelle antwoorden te vinden op opduikende uitdagingen. We horen voorbeelden van energieke experimenten die stilvallen eens ze te veel aandacht krijgen van belanghebbenden die die experimenten in gevestigde paden willen brengen waardoor de oorspronkelijke dynamiek te snel ingekapseld wordt.

5. Innovatie versterken door leren van anderen

Innoveren binnen de overheid doen we dus het best nooit alleen, maar in samenwerking, in netwerken. In deze netwerking met partners versterken we innovatieve oplossingen wanneer innovatoren van elkaar leren.

De Vlaamse overheid is op vele plaatsen met een innovatieve aanpak bezig is, maar we beseffen dat we heel dikwijls nog in onze eigen silo's werken. In hun ontmoetingen met andere innovatoren geven die aan dat ze vaak het gevoel hebben dat ze op eenzame eilandjes aan het innoveren zijn. We krijgen dan ook de bevestiging van de nood aan community building. We horen veelvuldig hoe waardevol het is om over muurtjes heen te kijken, van elkaar te leren en zo eigen projecten te voeden en vooruit te helpen.

Alhoewel tijdsdruk een belangrijke hinderpaal kan zijn, wordt toch beklemtoond dat er een grote bereidheid is tot kennis- en ervaringsuitwisseling. **Men is vragende partij om ervaringen te delen over concrete cases en gehanteerde methodieken.** Als heel waardevol omschrijft men het delen van momenten van mislukking, waardoor men kan voorkomen dat collega's dezelfde fouten maken.

Deze uitwisseling zien de meesten als 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 en **persoonlijke contacten** maakt. Ontmoetingen waarin je misschien zelfs onverwacht medestanders of partners kunt vinden.

Interessant in dit opzicht zijn de signalen van de kennispartners, die kennis- en ervaringsuitwisseling vertalen in ideeën rond meer **participatief wetenschappelijk onderzoek** vanuit bestuurskundig/organisatieontwikkelingsperspectief in plaats van de meer klassieke positie van een onderzoeker als een expliciete buitenstaander.

Om wat meer bekendheid te geven aan een handvol initiatieven die we binnen dit netwerk hebben leren kennen en die ons echt enthousiasmeren, hebben we een serie **filmpjes** laten maken². De getoonde projecten zijn knappe voorbeelden van hoe organisaties binnen en rond de overheid op een vernieuwende manier complexe maatschappelijke uitdagingen aanpakken. Voor de volledigheid: er zijn nog heel veel andere projecten en samenwerkingen die we hadden kunnen tonen.

6. Innovatie verankeren in vitale coalities

Verder kwam in gesprekken vaak **de kracht van partnerschappen** naar boven. Vitale partnerschappen kunnen zorgen voor duurzame maatschappelijke oplossingen. In een specifiek hieraan gewijde sessie rond het thema 'Coalities bouwen – hoe doe je dit?'³ gingen we hier dieper op in. Hier hoorden we nogmaals dat door de verwevenheid van vele maatschappelijke uitdagingen een geïntegreerde, systemische aanpak noodzakelijk is.

Ook kwam hier de noodzaak naar boven om tijd te besteden aan **een goed proces** waarmee je de energie en het enthousiasme bij de betrokkenen omarmt en aandacht besteedt aan onderling vertrouwen, waarbij elkaars rollen en ambities duidelijk zijn. Zo zijn er gevoelige verschillen tussen het wereldbeeld en de logica van de verschillende partijen uit diverse sectoren in de maatschappelijke vijfhoek. Daarom is het wenselijk om een **gemeenschappelijke taal** te gebruiken zodat de partners elkaar echt begrijpen. Als partners elkaar hierdoor beginnen te vertrouwen, wordt het veel eenvoudiger om van elkaar te leren.

Er werd gesproken over de meerwaarde van het opnemen van '**een kritische vriend**' of een reflectieve monitor in het proces. Deze actor die wat op afstand staat van de maatschappelijke opgave en dus zonder eigen agenda kan observeren, kan bijhouden wat er geleerd wordt. Interessant wordt het als verschillende partners een soort 'kritische vriend'-rol voor elkaar opnemen.

De gevormde coalitie moet voldoende vrijheid houden om de doelstellingen en planning aan te passen aan wijzigende omstandigheden of nieuwe opportuniteiten. Soms is het wenselijk om een aantal activiteiten **in de 'luwte'** op te nemen. Los van voorafgaande beslissingen, stappen zetten om ideeën uit te proberen, experimenten op te zetten. Hoewel je wat geduld zult moeten hebben omdat je een succesvol experiment niet direct kunt implementeren, biedt dit de mogelijkheid dat er uitgewerkte paden klaarliggen, zodra dit punt op de beleidsagenda opduikt. **Een verstikkende projectlogica moeten we dus leren loslaten.**

Wanneer een project ten einde loopt en de projectmiddelen uitgeput zijn, duikt de vraag op hoe we deze energie en samenwerking kunnen vasthouden en inbedden in de reguliere werking van elke partner. In onze gesprekken horen we velen zich de vraag stellen welke hefboomen hierbij kunnen helpen.

7. Naar meer inclusieve innovatie

Innovatie binnen de overheid ontstaat uit samenwerking met andere partners en door leren van anderen. Om die innovaties mogelijk te maken, hebben we een aanpak nodig die gebaseerd is op vertrouwen en openheid en van waaruit we nieuwsgierig **onze diverse doelgroep mee betrekken in het innovatietraject.**

Dit klinkt eenvoudiger dan het in de praktijk dikwijls is. De overheid is nog steeds een plek waar diversiteit vaak zoek is. Diversiteit zowel op het vlak van persoonlijke kenmerken zoals geslacht, genderidentiteit, seksualiteit, leeftijd, herkomst of gezondheid, als op het vlak van expertise, ervaringen en persoonlijkheid. In kringen van overheidsinnovatoren is dit niet anders. En dat is een probleem, want innovatie ontstaat onder andere uit het samenbrengen van uiteenlopende ideeën, ervaringen en achtergronden.

Innoveren met onvoldoende diverse profielen belemmert kansen om nieuwe ideeën, werkwijzen en thema's aan te tappen. Daarnaast loop je het risico dat de doelgroep niet bereikt wordt, of je product, dienstverlening of beleid niet de verwachte resultaten bereikt, niet voldoende 'ver-

koopt' of niet de gewenste impact heeft. De klant van de overheid is een samenleving die nooit meer divers was dan vandaag.

Wat kunnen we daaraan doen? We gingen met deze vraag aankloppen bij een tiental diversiteitsexperten binnen en buiten de Vlaamse overheid. Dat leverde belangrijke inzichten en praktische tips op. Aandacht voor diversiteit werkt het best als die systematisch in alle fasen van het innovatieproces wordt ingebouwd. Het innovatieteam zelf zo divers mogelijk maken, helpt om de verscheidenheid aan perspectieven binnen te brengen. Belangrijk is om in innovatietrajecten niet alleen te **praten over** vernieuwingen ten behoeve van bepaalde doelgroepen, maar ook te **praten met** de mensen uit deze doelgroep over deze vernieuwingen. Dankzij de feedback en suggesties van de geïnterviewde diversiteitsexperten, kunnen er meer tips en suggesties nagelezen worden in ons artikel op de INO-website⁴.

8. Innovatie vraagt ruimte om te experimenteren

Hoe goed experimenteren?

Het is misschien een open deur intrappen, maar **de kracht van experimenteren** werd zeer vaak onderschreven. Tegelijk hoorden we toch 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 is de publieke opinie hierover? Hoe tolerant zijn de politiek en de overheid zelf voor het falen dat onlosmakelijk bij het experimenteren hoort? Maar aan de andere kant, 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.

Bottom-up of top-down?

Je kunt ervoor kiezen om een experiment volledig top-down in te vullen, waarbij de overheid vanuit haar interne hiërarchie duidelijk heeft vastgelegd wat de probleemstelling en vooral de gewenste oplossingen zijn. Andersom kan er bottom-up volledig vrij begonnen worden met het zoeken van een gezamenlijke probleemstelling om van hieruit onbevangen oplossingen uit te proberen. **Beide aanpakken hebben voor- maar zeker ook nadelen.** In de top-downaanpak zal het erg moeilijk zijn om nog 'agile' te kunnen reageren op kansen en mogelijkheden die tijdens het experiment ontdekt worden en om daadwerkelijke actieve betrokkenheid te krijgen bij de andere partners. Het is ook te verwachten dat zo'n aanpak door (een deel van) de samenleving steeds minder geaccepteerd wordt. Aan de andere kant kan er voor een volledig vrije bottom-upaanpak mogelijk weinig draagvlak bestaan binnen het management en de politiek. Je moet je zelfs afvragen of het verantwoord is om gemeenschapsmiddelen te besteden aan een traject met een zodanige onzekerheid op uitkomst en succes.

Dus, zoals zo vaak, is het nodig om **een gulden middenweg** te vinden. Zo kan het handig zijn om eerst vrij met de relevante partners te verkennen welke probleemstellingen en experimenteer-richtingen waardevol lijken. Als de overheid vervolgens een groot deel van de kosten draagt, is het wel van belang dat ze, als financierder, in deze experimenteerfase meteen proactief betrokken is, want het is zeer demotiverend als de entiteit die het bekostigt aan het einde van zo'n verkenningsslag moet aangeven dat de uitkomst toch niet in de scope past. Tevens leeft de inschatting dat veel mensen zich te veel laten afschrikken door de verwachte weerstand van belangrijke spelers. Zo is verwachte politieke tegenstand wellicht nog beperkt zolang een experiment op 'werkvloerniveau' blijft. Hetzelfde geldt voor het management. Hoewel zij vernieuwing en innovatie kunnen sponsoren, moet er voldoende aandacht zijn voor het creëren van een veilige omgeving met voldoende ruimte voor creativiteit en vertrouwen. Zodra je ervoor zorgt dat iedereen in de community gelijk behandeld wordt, en iedereen beoordeeld wordt op de bijdragen die ze leveren aan de community in

plaats van op hun hiërarchische positie, kan veel van die weerstand weggevoerd worden. Een gezamenlijke open inventarisatie en een moedige maar transparante aanpak maakt ook de moeilijke discussie over de mate waarin de experimenten mogen falen, veel eenvoudiger.

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

De volgende stap lijkt vaak nog 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 eenmalige proeftuinen die geen vervolg kennen. De meerwaarde van opschaling is ook niet vanzelfsprekend: **een experiment moet de tijd krijgen om te groeien** en mag zich niet te snel genoodzaakt zien om zich in alle mogelijke andere logica's te verantwoorden. Een vroeg succes kan leiden tot te veel aandacht, waardoor de initiatiefnemers al hun tijd moeten besteden aan het geven van presentaties en uitleg, of veel te snel moeten opschalen en zo effectief 'doodgeknuffeld' worden.

De uitdaging tot opschaling en verankering in de reguliere werking is door meerdere geïnterviewden aangegeven, maar innovatieve oplossingen hebben we niet gehoord. Wel kunnen we ons afvragen **of opschalen te veel een vanzelfsprekende volgende stap is geworden?** Moeten we niet meer aandacht schenken aan de impact van het (lokale) experiment zelf? Komt daar vaak niet gewoon de meeste energie uit? Hierbij verwees een van de geïnterviewden naar het concept van 'creating islands of sanity', zoals omschreven door Margaret J. Wheatley (Wheatley 2017). Zij argumenteert dat de **veranderingskracht vanuit deze experimentele situaties** te vaak onderschat wordt.

9. Hoe innovatie leergericht evalueren?

De klassieke instrumenten voor evaluatie en monitoring binnen de overheid zijn vaak gericht op beoordeling, risicovermijding en voorspelbaarheid en daarmee niet helemaal geschikt voor innovatieve projecten. Want **innoveren is systematisch uitproberen en leren.** Continu leren uit de zaken die gelukt zijn, maar zeker ook uit

zaken die mislukt zijn, en die kennis meteen opnieuw toepassen in een vervolgtraject.

In onze gesprekken is de noodzaak van een meer innovatieve manier van evaluatie ter sprake gekomen. Samen met enkele collega's hebben we daarom een leertraject opgezet over alternatieve methodes om te monitoren en te evalueren. Zo helpt 'reflexieve monitoring' om systematisch een leerlens op te zetten bij innovatietrajecten. Met 'outcome mapping' zet je een participatief proces op waarbij je, in dialoog met je stakeholders, klaarheid brengt in een complex netwerk van relaties en interacties en hoe deze zich verhouden tot verwachte en onverwachte gedragsverandering. Een andere leergerichte monitoring en evaluatiemethode is 'grootschalig luisteren', als een narratieve aanpak die patronen en tendensen zichtbaar maakt uit de verhalen en ervaringen van mensen. Aangezien hierover al eerder een artikel in dit tijdschrift is geschreven, zullen we dit hier niet verder behandelen (Desmedt 2021; dit artikel gaat dieper in op de meerwaarde van een lerende basishouding bij de verschillende betrokkenen [dus ook de evaluator], als een integraal aspect van elk innovatietraject).

10. Innovatievaardigheden stimuleren

Uit de hiervoor omschreven overwegingen van wat innovatie wel en niet kan en moet zijn, kunnen bepaalde eigenschappen voor de innovator zelf worden gedestilleerd. Enerzijds is er bepaalde kennis nodig, bijvoorbeeld rond het opzetten van een experiment of het organiseren van een verkenning. Daarnaast zijn bepaalde vaardigheden nagenoeg onmisbaar, zoals het kunnen bouwen aan een coalitie, het kunnen capteren en uitdragen van enthousiasme, en het kunnen herkennen van opportuniteiten om uit de luwte te stappen.

Maar op basis van de verschillende gesprekken en vooral door te kijken naar de mensen die de meest enthousiasmerende projecten hebben doen ontstaan, zijn we van mening dat **de belangrijkste eigenschappen van een innovator in zijn of haar attitude zitten**. Een soepele omgang met verandering, voldoende actiegericht, reflexief, creatief, niet te risicomijsend en vooral een gezonde en eerlijke nieuwsgierigheid

naar de positie en drijfveren van anderen, lijken toch steeds aan de basis van een succes te liggen. En doorzettingsvermogen, want een innovatieve route is vaak niet de meest eenvoudige.

Je zou daarom kunnen spreken over een gewenste evolutie van (sommige) ambtenaren naar **civil entrepreneurs**. Collega's die zich als ondernemer gedragen, meer proactief naar gezamenlijke oplossingen zoeken en durven in te spelen op nieuwe kansen. Daaruit volgt dat deze innovatoren met een brede en open blik naar hun uitdaging kunnen kijken en dus eenvoudig over de grenzen van de organisatie heen zien, participatief werken en coalities vormen. Hoewel het minder expliciet wordt genoemd, lijkt ook een zekere communicatieve vaardigheid ('het kunnen verkopen') een belangrijke eigenschap die hierbij hoort.

Het Britse NESTA ontwikkelde een 'Competency Framework for Experimenting and Public Problem-Solving'⁵, om individueel en in team je vaardigheden en attitudes in kaart te brengen. De attitudes waar men over spreekt, zijn in grote lijnen dezelfde als deze die wij eerder hebben genoemd, en ook de vaardigheden zijn in lijn met deze in onze bijdrage. Interessant is dat die vaardigheden gegroepeerd zijn in drie aspecten, namelijk:

1. wat nodig is om goed met anderen (burgers, organisaties) te kunnen samenwerken;
2. wat nodig is om effectief te kunnen leren en evalueren;
3. wat nodig is om opportuniteiten te herkennen en te creëren.

Verder stipt NESTA een belangrijk aspect aan, namelijk de mogelijkheden om de vaardigheden en attitudes over je team te verdelen. Want je hoeft niet alles alleen te doen of al deze kennis, vaardigheden en attitudes individueel in huis te hebben. **Een sterk team** (formeel en klassiek of als tijdelijke samenwerking) **combineert de individuele sterktes van zijn leden tot een compleet geheel**.

11. Nieuwe uitdagingen?

Als INO-team willen we erop toezien dat we niet beperkt worden door onze eigen zienswijzen,

interesses en gewoontes. Daarom vragen we in nagenoeg al onze communicatie om reacties en voorstellen. Maar we hadden ook nood aan een meer concrete **reflectie op onze aanpak**. Hiertoe hebben we zestien partners van binnen en buiten de Vlaamse overheid bereid gevonden om eind januari 2022 feedback te geven op hetgeen INO tot dan toe had bereikt, maar vooral om mee te denken welke de mogelijke vervolgstappen zouden kunnen zijn.

Hier kwamen enkele interessante en frisse ideeën en overwegingen ter sprake, waaronder:

- a. **Hoever moet je gaan in het zo veel mogelijk mensen overtuigen van de waarde van innovatie?** Het is waardevol om de mensen die al echt mee zijn met het innovatiegedachtegoed, te ondersteunen en indien mogelijk een 'veilige haven' te bieden. Daarenboven kost het te veel energie om te proberen mensen te overtuigen die gewoon 'echt niet willen'. Maar wanneer INO zich enkel op de gelijkgestemden zou richten, kunnen de 'gewone collega's' gemakkelijk afhaken, met als (een) gevolg dat goede ideeën niet meer voldoende breed worden uitgedragen. Door de goede voorbeelden op te schalen en ruimte te geven aan minder radicaal nieuwe ideeën, wordt innovatie toegankelijker en zal het doel publiek groeien.
- b. **Er kan meer focus gelegd worden op het top-downtraject.** Zo kan het waardevol zijn om het top- en middenkader te ondersteunen, bijvoorbeeld door hen te helpen met het scannen van hun organisaties en het verspreiden van goede voorbeelden. Tevens is er nog ruimte om te zoeken naar manieren om medewerkers te enthousiasmeren rond innovatie.
- c. Hoe meer INO actief is, hoe meer kennis hier wordt gegenereerd. Het zal belangrijk zijn om deze **kennis te capteren**, vast te houden en te verspreiden.
- d. Een belangrijke vaardigheid van innovatoren, die nog lang niet iedereen heeft, is het kunnen 'verkopen', het kunnen **pitchen van ideeën**.
- e. Er zijn veel keuzes te maken in het opzetten van **experimenten**.
 - Zo zal bedacht moeten worden of we experimenten willen uitzetten die een bepaald nieuw beleid willen uittesten of (ook) de

methodologie van het proces willen onderzoeken.

- Daarnaast kunnen we ervoor kiezen om te trachten bepaalde regels tijdelijk opzij te zetten (regelluwe zone e.d.m.), waarbij het regelen van zo'n regelluwe zone an sich al een experiment zal zijn.
 - In de experimenten zou wellicht synergie te vinden zijn met een wetenschappelijke partner die minder klassiek en meer participatief wil onderzoeken.
- f. Naast de meer concrete dossiers, kan INO ook meedenken aan meer **complexe fundamentele dossiers**, zoals bijvoorbeeld de veranderende arbeidsmarkt (in leeftijd en diversiteit), de geplande spending reviews, de innovaties die uit de pandemiecrisis zijn ontstaan of het (blijvend) verminderen van regeldruk.

12. Conclusie

Tijdens de afgelopen 18 maanden hebben we in ons InnovatieNetwerk Overheid vele inspirerende en enthousiaste innovatoren ontmoet en dit blijven we doen. We hebben onze activiteiten afgestemd op wat zij omschrijven als hun interesses en noden. Stap voor stap bekijken we met hen hoe we dit netwerk tot een bruisende community kunnen laten uitgroeien om zo mee te bouwen aan een Vlaamse overheid die zich, samen met haar partners, ontwikkelt tot een lerende netwerkorganisatie. Innoveren doe je immers nooit alleen. Door samenwerking kunnen we komen tot innovatieve en duurzame oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen⁶.

Uit onze praktijkervaring tot nu toe kwamen bovenstaande leerpunten als rode draad bovendrijven. Samengevat brengt dit ons tot de volgende bouwstenen voor een innovatieve overheid:

- 1) **Innoveren binnen de overheid is een noodzaak.** Innoveren is weliswaar geen doel op zich. Toch kan de overheid er niet omheen om haar rol en werking te vernieuwen. Onze complexe en snel veranderende samenleving verwacht dat de overheid zich meer profileert als een open, samenwerkende en innovatieve partner in het bouwen van duurzame maatschappelijke oplossingen.

- 2) **Innovatie hoort in een netwerk.** Innovatie in beleidspraktijken ontstaat als de overheid haar ivoren toren verlaat. Enkel door in te stappen in organisatienetwerken met betrokken maatschappelijke actoren kunnen vernieuwende inzichten worden samengebracht, kunnen partners van elkaar leren om samen maatschappelijke opgaven te begrijpen en innovatieve oplossingen te bouwen.
- 3) **Innoveren start steeds met experimenteren.** In deze netwerken ontstaat innovatie als er voldoende ruimte is om te experimenteren, want in een snel veranderende wereld is het niet langer mogelijk om een ultieme oplossing op voorhand te bedenken. We ontdekken meer als we systematisch oplossingsrichtingen uitproberen en hieruit leren, zonder (direct) de verplichting te voelen om op te schalen.
- 4) **Vitale coalities creëren gedragen innovaties.** Innovatie door netwerking werkt alleen als er in vitale partnerschappen wordt samengewerkt. Om deze partnerschappen te laten ontstaan, moet elke partner erkend en vertrouwd worden in zijn of haar toegevoegde waarde. Dit lukt als de overheid niet vanuit een sturende rol handelt, maar vanuit een eerlijke interesse in de behoeften en drijfveren van elke partner om zo in een open dialoog te zoeken hoe elkeen afzonderlijk én samen kan bijdragen tot het ontwerpen en implementeren van duurzame oplossingen.
- 5) **Zonder inclusie geen duurzame innovatie.** De kracht van deze vitale partnerschappen toont zich onder andere in de mate waarin de diversiteit van de doelgroep betrokken is in het innovatietraject. Duurzame oplossingen worden sterker als ze gevoed worden vanuit het samenbrengen van uiteenlopende ideeën, ervaringen en achtergronden.
- 6) **Ambtenaren bekwamen zich als civil entrepreneurs.** Om haar innoverende rol te kunnen vervullen, heeft de overheid medewerkers nodig die zich als ondernemer gedragen. Dit zijn collega's die soepel omgaan met verandering, voldoende actiegericht, reflexief, creatief en niet te risicomijdend zijn, en vooral een gezonde en eerlijke nieuwsgierigheid hebben naar de positie en drijfveren van andere actoren.

Het komende jaar zetten we onze open INO-ontmoetingen in diverse formats verder. We merken een grote bereidheid voor én honger naar persoonlijke ontmoetingen om onderling ervaring en expertise te delen. We zetten ook trajecten in waarbij we in de diepte gaan om met deze community verder innovatieskills en civil entrepreneurship te ontwikkelen. We richten ons ook op partnerschappen met interne en externe organisaties om samen innovatie-experimenten op te zetten.

We willen hierin voldoende openheid houden om in te spelen op opportuniteiten en ontwikkelingen die ons pad kruisen. We kijken uit naar jullie suggesties om dit netwerk verder vorm te geven en hoe we hier kunnen samenwerken.

Tevens horen we graag hoe jullie onze bovenstaande leerpunten inschatten en kijken we uit naar jullie feedback over deze leerpunten om ze aan te vullen, te nuanceren of te verrijken. Contacteer ons hiervoor op ino@vlaanderen.be.

EINDNOTEN

- 1 *Martin Ruebens is projectleider en Maarten van Leest adviseur van het projectteam voor het InnovatieNetwerk Overheid (INO). Contact: martin.ruebens@vlaanderen.be; maarten.vanleest@vlaanderen.be.*
- 2 *De korte video's over deze projecten zijn te bekijken op de INO-website: <https://www.vlaanderen.be/innovatienetwerk-overheid/filmpjes>.*
- 3 *In deze inspiratiesessie rond 'Coalities bouwen – hoe doe je dit?' hebben we gereflecteerd op de praktijkervaringen gebracht door Griet Celen van de Vlaamse Landmaatschappij en Caroline Godts van de Sociale Innovatiefabriek.*
- 4 *Ons inspiratieartikel naar aanleiding van bilaterale gesprekken met een tiental diversiteitsexperten in de zomer en het najaar van 2021 kan geraadpleegd worden op de INO-website: <https://www.vlaanderen.be/innovatienetwerk-overheid/inspiratie/diversiteit-en-inclusie-in-innovatie-hoe-begin-je-eraan>.*
- 5 *Bij dit competentiekader hoort een toolkit, raadpleegbaar op de NESTA-website: <https://www.nesta.org.uk/toolkit/skills-attitudes-and-behaviours-fuel-public-innovation/>.*
- 6 *Over het bouwen van overheidsinnovatienetwerken hebben we tijdens het Creative Bureaucracy Festival 2021 een boeiende dialoog gevoerd met vijf community builders uit vier Noordwest-Europese overheidsinnovatienetwerken. We hebben dit gesprek samengevat in een blog op de website van OPSI: <https://www.oecd-opsi.org/>.*

Referenties

Desmedt, E. (2021), "Monitoring en evaluatie van innovatie in de overheid: verslag van een leertraject", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)*, 26(4), 47-52.

OESO (2021), <https://www.oecd-opsi.org/projects/innovation-facets/>.

Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & van Twist, M. (2015), *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Vlaamse regering (2020), regeringsbeslissing van 17 juli 2020, https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1635246846/Nota_VR_N_project_VR2020_1707_Doc0907_1_qaulu8.pdf.

Wheatley, M.J. (2017), *Who do we choose to be? Facing Reality, Claiming Leadership, Restoring Sanity*, Oakland, CA: Berrett-Koehler Publishers Inc.