

Pinguïns kunnen vliegen

INNOVATIE EN LEREN IN HET OPENBAAR BESTUUR: PRAKTIJK EN REFLECTIE

Van april 2002 tot en met december 2008 stimuleerde de commissie InAxis innovatie en leren binnen het openbaar bestuur. Zij deed dat in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken. De commissie steunde circa honderd innovatieve experimenten. In een groot aantal gevallen werd ook overdracht gerealiseerd en beïnvloedden de experimenten het beleid van departementen. Doordat InAxis anders omging met criteria van rechtmatigheid en doelmatigheid, ruimte creëerde voor experimenten die op gespannen voet stonden met beleid, en op creatieve manieren discussies aanzwengelde over overbodig beleid, voorzichtigheid, vertrouwen en slim jatten, heeft het programma gaandeweg het karakter van een cultuurinterventie gekregen. Een casusbeschrijving.

Inleiding

In april 2002 stelde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Klaas de Vries de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur in. De commissie was een uitvloeisel van de aanbevelingen van de commissie-Van Rijn en werkte onder de naam 'InAxis'. Haar opdracht was: stimuleer innovatie en stimuleer diffusie van innovaties. Het instrumentarium was, naast de commissie zelf, een subsidieregeling – de zogenaamde experimentenregeling –, een budget van aanvankelijk 4, later 2,5 miljoen euro per jaar, en een programmabureau van vijf vaste en een wisselend aantal tijdelijke medewerkers. De commissie deed haar werk dwars door alle beleidslagen en dwars door alle bestuurslagen heen. Experimenten moesten zich afspelen op het terrein van management en sturing, HRM, verbetering van werkprocessen, toepassing van ICT of samenwerking. De kern van de experimentenregeling was dat er echt geëxperimenteerd werd: de praktijk als inspiratiebron.

Paul van Hal en Léon Sonnenschein werkten vanaf april 2004 als programmamanagers voor InAxis. Per 1 januari 2009 is het programma geëindigd. Dit artikel beschrijft het programma dat gaandeweg het karakter heeft gekregen van een cultuurinterventie binnen het openbaar bestuur. Het is een praktijkverhaal, gelardeerd met reflecties. Er vindt op dit moment nog 'debriefingsonderzoek' plaats naar de werking van het programma, en een onderzoek dat kijkt naar het spanningsveld tussen vernieuwingsprogramma's en de 'staande organisatie'. Beide onderzoeken worden uitgevoerd door externen in opdracht van InAxis. In dit artikel wordt gebruikgemaakt van interviews die in het



Léon Sonnenschein en Paul van Hal

L.J.M.J. Sonnenschein en drs. R.P. van Hal waren beiden tot de beëindiging van het programma per 1 januari 2009 programmamanagers bij InAxis.

kader van deze onderzoeken zijn verricht, en van interviews die de auteurs zelf hebben gehouden met betrokkenen.

1. Wat heeft het programma gedaan?

InAxis was in vele opzichten een bijzonder en uniek programma binnen het openbaar bestuur. Het deed een aantal dingen waarvan iedereen altijd dacht dat het niet mogelijk was binnen de overheid:

1. InAxis heeft daadwerkelijk ruimte geschapen voor innovatieve experimenten binnen het openbaar bestuur door het verschaffen van risicokapitaal en erkenning. Ook als die experimenten tegen het staande beleid ingingen. Het programma heeft een zoektocht zonder voorwaarden vooraf vorm gegeven en die heeft op diverse terreinen impact gehad op beleid.
2. Experimenten mochten mislukken. Het programma heeft de status van ‘mislukte’ experimenten veranderd, zodat daadwerkelijk geleerd kon worden van ervaringen.
3. Het programma heeft laten zien dat je leren kunt organiseren binnen de context van het openbaar bestuur, zowel op het niveau van experimenten, als tussen *innovators* en *adopters*. En het heeft daarvoor instrumenten en methodieken ontwikkeld. Een deel daarvan vindt nu zijn weg binnen ministeries.
4. InAxis heeft met tal van kleinere en grotere interventies een bijdrage geleverd aan een beter klimaat voor innovaties binnen het openbaar bestuur. Begrippen als ‘slim jatten’, ‘frisse blikken’, ‘voorzichtigheidsreductie’ komen we nu op tal van plaatsen tegen en worden onderdeel van het jargon.
5. InAxis heeft grenzen verlegd door haar manier van werken en communicatie, met initiatieven als het Museum voor Overbodig Beleid, en de conferentie ‘Pinguïns kunnen vliegen’ als *landmarks*.

EXPERIMENTEN

InAxis kreeg in de afgelopen jaren circa vierhonderd aanvragen. Daarvan werden er ruim honderd gehonoreerd als innovatief experiment. De diversiteit was groot. Van slimme ICT-tools tot intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Van nieuwe werkwijzen bij de brandweer tot modernisering van het financieel toezicht van provincies op gemeenten. Van innovatie op het gebied van vergunningverlening, handhaving en toezicht tot ketensamenwerking en flexibele kantoorconcepten. In de kaders hebben we een aantal ervan beschreven.

Een Nike-model voor gemeenten

InAxis steunde de eerste experimenten om te komen tot intergemeentelijke shared services. Zoals:

- Vijf Friese gemeenten voegden hun ICT-afdelingen samen tot één ICT-organisatie die diensten levert op basis van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.
- De gemeente Ten Boer gaf vorm aan het Nike-model. Zij besteedde alle 'niet-identiteitsgebonden taken' uit aan grote broer Groningen en behield zelf de opdrachtgeverrol.
- De BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren) voegden hun drie ambtelijke organisaties volledig samen.

Er waren meer experimenten waarvan enkele mislukten. De kern ervan was dat ambtelijke schaalgroottes werd gecreëerd met behoud van bestuurlijke autonomie en de politiek dicht bij de burger. Dat was een fundamentele stap, omdat de gangbare doctrine bij gemeenten en Binnenlandse Zaken was dat gemeenten alles zelf moeten kunnen doen. Gemeenten die een te kleine schaal hadden, moesten fuseren. Inmiddels heeft Binnenlandse Zaken zijn beleid bijgesteld. Het ministerie ziet intergemeentelijke shared services nu als een van de oplossingen voor schaalproblemen. De nieuwe Programmadirectie Krachtig Bestuur heeft er een van haar speerpunten van gemaakt.

Niet alle experimenten slaagden. Inherent aan experimenteren is dat je tot de ontdekking komt dat de oplossing niet werkt. Aan dat soort 'mislukkingen' besteedde InAxis extra aandacht. Daar stuit je immers op grenzen van wat mogelijk is. Daarvan valt te leren en daar komen barrières in beeld die op een ander niveau moeten worden opgelost. De Belgische creativiteitsgoeroe Igor Bytsebier bedacht er een nieuw woord voor: de 'Rakeling'. Een Rakeling is iets dat je terecht hebt ondernomen, maar dat niet het gewenste resultaat heeft gehad.

Horecaloket Amsterdam

In het najaar 2005 kwam de gemeente Amsterdam met het voorstel voor een 'digitaal horecaloket'. Aan de hand van een slimme onlinevragenlijst kon de startende ondernemer snel overzicht krijgen van alle benodigde vergunningen. Ook van niet-gemeentelijke instanties. De aanvraag voor de gemeentelijke vergunningen kan hij online indienen. Het experiment won in 2007 een Europese innovatieprijs. Rond het experiment werd een referentiegroep gevormd van tien gemeenten die meekeken en suggesties deden om de oplossing generieker te maken. De oplossing bracht veel tegenstrijdige wet- en regelgeving van departementen aan het licht. In 2008 startte een follow-upproject bij het Rijk onder leiding van directeur-generaal Van Es van Binnenlandse Zaken, om die tegenstrijdige wet- en regelgeving aan te pakken.

Heerenveen gaat uit van vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid

In 2006 diende de gemeente Heerenveen een aanvraag in om anders om te gaan met de toetsing van aanvragen voor een bouwvergunning, het 'Heerenveense model'. Voortaan zou een deel van de toetsing achterwege worden gelaten als de aanvrager een verklaring tekent dat hij volgens het bouwbesluit zal bouwen. Het ministerie van VROM zat op een ander spoor. VROM betoogde zelfs dat de Heerenveense aanpak tegen de wet was. Toch steunde InAxis het experiment. En VROM draaide na verloop van tijd bij. Inmiddels blijkt dat vooral institutionele bouwers als woningcorporaties gebruikmaken van de mogelijkheid. Individuele burgers kiezen nog relatief vaak voor toetsing als een extra waarborg dat het goed zit. Ook Heerenveen ontving een Europese prijs in 2007. En het voorbeeld speelt een rol in de bredere discussie binnen het Rijk over een verschuiving in sturingsfilosofie van 'regelen en controle' naar uitgaan van 'vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid'.

LEREN VAN FOUTEN

De eerste Rakeling die InAxis tegenkwam, was in het najaar van 2004: Waterketenhuis Limburg. De Limburgers hadden subsidie gekregen om te kijken of het zou lukken 'alle water in de pijp' onder te brengen in één samenwerkings-

bedrijf van waterschappen, provincie, gemeenten en waterleidingbedrijf. In de loop van 2004 belde de projectleider op met de mededeling dat het project was gestrand. Alle indicatoren stonden op groen, er was tien miljoen euro op jaar-basis aan kosten te besparen geweest, de bestuurders waren vol lof over het geleverde voorbereidingswerk, toch gaven ze een ‘no-go’. InAxis had de subsidie kunnen terugvorderen. Aan een van de belangrijkste voorwaarden, namelijk dat er daadwerkelijk geëxperimenteerd zou worden, was niet voldaan. Maar dat zou een verkeerd signaal geweest zijn vanuit de optiek dat InAxis mensen wilde stimuleren om de grenzen op te zoeken van wat kon. Het was duidelijk dat hier echt ‘gebuffeld’ was om het van de grond te krijgen. InAxis heeft de subsidie niet teruggevorderd. Maar we wisten ook nog niet zo goed hoe je kon leren van zo’n Rakeling. Op advies van een commissielid hebben we de RMNO, onder voorzitterschap van Roel in ’t Veld, gevraagd te onderzoeken wat er misgegaan was en wat er te leren viel. Dat leverde interessante inzichten op, die InAxis vervolgens veelvuldig heeft gebruikt bij andere experimenten waarin bestuurlijk complexe samenwerking een rol speelde. Limburg zelf ook trouwens. In 2006 deed de provincie Limburg een aanvraag voor het opzetten van een handhavingssloket op het industriecomplex Chemelot – het voormalige DSM-terrein. Alle toezichthoudende instanties van provincie, gemeente, waterschappen en Rijk zouden daar gaan samenwerken om de toezichtlast naar beneden te brengen. Het experiment viel onder dezelfde gedeputeerde als het Waterketenhuis. Na een aarzelende start en een paar gesprekken tussen InAxis en de gedeputeerde werd het traject vervolgens vrij snel van de grond getrokken. Het was duidelijk dat de belangrijkste les van Waterketenhuis Limburg was meegenomen: beschouw het als een proces, niet als een project, en zorg dat het ambtelijk proces niet losgezongen raakt van het politiek-bestuurlijk proces. Met Limburg had InAxis ervaring opgedaan hoe je kunt leren van een Rakeling. Er volgden meer Rakelingen. Het heeft ons verrast hoe groot de bereidheid was van betrokkenen bij een Rakeling om hun lessen te delen met anderen. ‘Dat is toch waar het bij InAxis om draait’, zei de burgemeester van Graft-De Rijp een keer daarover. Het programma is hun voor die moed veel dank verschuldigd. Want hoewel Argyris stelt dat je alleen kunt leren door fouten te maken, gebeurt het in het openbaar bestuur maar zelden dat mensen hun ervaringen met mislukte projecten delen in het openbaar. De Franse bestuurskundige Michel Crozier zei daarover in 1964:

‘Bureaucratieën zijn organisaties die zich onderscheiden van andere organisaties door het feit dat ze niet leren van hun fouten.’

Ze zijn er volgens Crozier op gericht complexiteit en dynamiek te reduceren, omdat dat de enige draaglijke manier zou zijn voor professionals in de publieke sector om plannen te maken en uit te voeren. In ieder geval is het zo dat er binnen het openbaar bestuur geen cultuur is om te experimenteren en om te leren van fouten. In reactie op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over innovatie uit 2008, waarin onder andere wordt gesteld dat innovatie erom vraagt dat je geld steekt in projecten zonder dat je

van tevoren weet wat eruit komt, reageerde minister Van der Hoeven nog dat dát natuurlijk niet te verkopen was in Den Haag. Door vanuit InAxis de gesubsidieerde projecten te zien als experimenten, door anders om te gaan met ‘mislukkingen’ dan gebruikelijk is in het openbaar bestuur, en door daar expliciet en breed over te communiceren heeft het programma ons inziens bijgedragen aan een verandering van beeldvorming over experimenten. De Dordtse gemeentesecretaris Henk Wesseling noemt dit in een interview met Léon Sonnenschein een van de bijdragen van InAxis aan het klimaat voor innovatie in het openbaar bestuur:

‘Dat heeft ook mensen in mijn eigen organisatie geïnspireerd.’

REFLECTIE EN LEREN IN EXPERIMENTEN

Crozier stelt dat bureaucratische organisaties niet leren. In 2006 heeft het Center for Government Studies van de Universiteit Leiden onderzocht in hoeverre er geleerd werd in de experimenten van InAxis. Het onderzoek RUXperienced werd uitgevoerd door Albert Jan Kruijer, Jorrit de Jong, Constant Hijzen, Johannes Taal in opdracht van de Alliantie Vitaal Bestuur, een samenwerking tussen Binnenlandse Zaken en een aantal universiteiten. In het onderzoek zijn projectleiders ondervraagd op zaken als onverwachte gebeurtenissen, experimenteren en leren. Niet verwonderlijk was dat geen van de projectleiders zijn eigen project zag als een experiment en al helemaal niet als een leervehikel. Dat is logisch. De projectleiders zijn bezig om een concrete oplossing in praktijk te brengen voor een concreet probleem en dat moet het liefst zo goed mogelijk. Over het algemeen is er behoorlijk goed nagedacht over het type oplossing. Daarom spreekt de Raking ook van ‘een actie die terecht is ondernomen’. Wat opmerkelijk was, was dat de onderzoekers bij doorvragen ontdekten dat er gaandeweg in de projecten wel reflectie had plaatsgevonden op de beoogde oplossing, en dat in sommige gevallen het beoogde pad was verlaten om een nieuwe weg in te slaan. Met andere woorden: er was wel degelijk geleerd. En soms zelfs *double loop*.

Op zoek naar een verklaring kwamen Kruijer c.s. tot de conclusie dat InAxis in het begeleiden en volgen van de experimenten blijkbaar een rol aannam die ervoor zorgde dat er reflectie plaatsvond. In onze gesprekken waren wij bezig met het oogsten van kennis uit experimenten ten behoeve van anderen, en het effect was dat er reflectie en daardoor leren in het experiment zelf ontstond.

InAxis had de methode om kennis uit experimenten te halen, laten ontwikkelen door het advies- en opleidingsbureau CIBIT-DNV. Aanleiding was een evaluatie waaruit bleek dat InAxis weliswaar experimenten steunde met het oog op verspreiding daarvan, maar dat er nog onvoldoende nagedacht was over diffusie en over het ‘oogsten van kennis uit die experimenten’. De methode was vrij eenvoudig. Aan het begin van een experiment stelde InAxis samen met de projectleider en relevante stakeholders een kennisagenda op. Daarin keken we vooruit naar situaties waarvan niemand nog precies wist hoe

het zou lopen. We legden daar onze eigen kennisagenda naast over wat wij dachten dat interessant zou zijn voor anderen. Op basis van die gecombineerde kennisagenda werden regelmatig vervolggesprekken georganiseerd om terug te kijken en vooruit te blikken. Daarnaast werd steeds gekeken naar goede manieren om kennisoverdracht te realiseren. Al naargelang het verloop van het experiment bood InAxis andersoortige gesprekken aan zoals *peer assists*, expertmeetings, of intervisie met andere experimenten. De vervolggesprekken waren de reflectiemomenten die Kruiter c.s. in hun onderzoek vonden. Mensen stapten daar even uit hun proces om op een andere manier naar de werkelijkheid te kijken en even, in de zin van Schön, *reflective practitioner* te zijn.

Het onderzoek van Kruiter c.s. maakt duidelijk dat je het leren in projecten kunt organiseren als een soort meelopend proces. De neiging is vaak om dat organiseren aan de projecten zelf over te laten. Onze stelling is dat je niet het project daarmee moet belasten, maar dat het management de verantwoordelijkheid heeft om dat proces voor het project te organiseren.

Het voorhanden hebben van de kennismethodiek had ook een belangrijke impact op InAxis zelf. Wij gingen de gesprekken met experimenten anders in. Er ontstond een andere dynamiek tussen de experimenten en ons. Tot dan toe hadden de voortgangsgesprekken impliciet een zweem van verantwoording. Ook al was de intentie anders, onwillekeurig bepaalden voortgang en afspraken daarover het gesprek. Waarschijnlijk omdat dat de conventie is: 'Het ministerie geeft subsidie, dus als ze komen, gaat het om rechtmatigheid en doelmatigheid.' We wilden de focus niet op verantwoording leggen, maar op leren. Pas door de kennismethodiek lukte dat echt. We kregen een 'andere titel' voor het gesprek en gaven daarmee explicieter dan daarvoor een andere inhoud aan de relatie met het experiment. Het doel daarvan was nu meteen helder: Leren! Wat kunnen wij leren, wat kunnen jullie leren en wat kunnen anderen leren? Hoewel het experiment voor de projectleiders een project bleef, veranderde dat het karakter van de gesprekken en de relatie radicaal.

DIFFUSIE VAN INNOVATIES: SLIM JATTEN EN INNOVATIEPATENTEN

Diffusie van innovaties is erg lastig. In de markt is dat al zo, terwijl het daar vaak gaat om productinnovaties. In het openbaar bestuur werkt het marktmechanisme niet. Een gemeente verdient geen geld met het vermarkten van een innovatie. Integendeel, inspanning voor diffusie kost alleen maar tijd en geld. Daarbij: de innovaties die InAxis steunde, gingen vooral om organisatie-innovaties. Het gros van de kosten waren implementatiekosten en die blijven grosso modo hetzelfde als je een innovatie overneemt. Dus waarom dan niet het helemaal op je eigen manier doen.

We hebben geëxperimenteerd met verschillende aanpakken en we hebben diverse onderzoeken laten doen, waaronder *Gemeenten op de divan; een psychoanalyse van het niet overnemen*, om te kijken of we een vinger konden krijgen achter het not-invented-here-syndroom. Dat bleek moeilijk. Iedereen

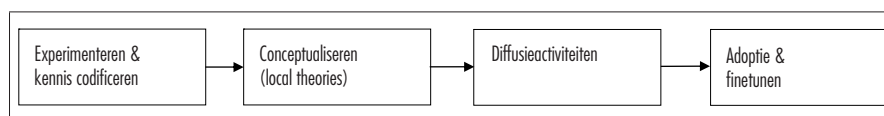
beaamde dat het bestond, iedereen zei voorbeelden te kennen, maar zodra de onderzoekers probeerden voorbij de rationele argumenten te komen, liep het dood. Eén les in ieder geval: er zijn ook vaak heel goede argumenten om iets niet over te nemen. Een daarvan, niet geheel nieuw: innovaties zijn nooit helemaal passend op de specifieke context. Dat is in onze ogen een van de redenen waarom *best practices* over het algemeen zo weinig navolging vinden. Ze zijn te contextspecifiek en vertellen alleen de eindsituatie. Maar mensen kunnen moeilijk leren van een dichtgetimmerd succesverhaal.

Hoe je diffusie en leren kunt organiseren is voor InAxis een zoektocht geweest. Er is geëxperimenteerd met diverse methoden. Opvallend genoeg hadden we het minste succes met de zogeheten ‘slimme-jat-subsidie’. Daarbij kon de adopter een subsidie krijgen als hij een innovatie overnam. Daar kwamen nauwelijks aanvragen op. Het begrip ‘slim jatten’ is wel aangeslagen. Waar InAxis eerst nog kritiek kreeg dat het begrip ‘jatten’ ongewenste associaties oproept met betrekking tot integriteit, duikt het begrip ‘slim jatten’ nu op meerdere plaatsen op. Bijvoorbeeld in het vocabulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken, waar de plaatsvervangend secretaris-generaal het onlangs gebruikte bij de lancering van de Ideeëncentrale.

Een aanpak die wel werkte, was een marketingaanpak als de innovator zelf een strategisch belang had. Op die manier groeide een experiment van de Sociale Verzekeringsbank en acht gemeenten binnen twee jaar naar tachtig gemeenten die de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand voor 65+’ers aan de SVB uitbesteedden. Een andere aanpak waar InAxis succes mee had, was het Innovatiepatent of de leerkring. Een Innovatiepatent werd uitgereikt aan een geslaagd experiment, waarvan de diffusie moeizaam verliep, en waarvan de commissie vond dat het extra stimulans verdiende. De deal was als volgt: de innovator kreeg 1000 euro voor elke organisatie die de innovatie overnam. Daarvoor organiseerde de innovator ten minste één introductiebijeenkomst waarop het concept werd toegelicht. Organisaties die de innovatie wilden overnemen, konden daarna deelnemen aan een leerkring, een soort intervisie gedurende hun eigen implementatie. Daarin konden ze de innovatie finetunen op de eigen situatie. Interessant was dat je tijdens de leerkring de rollen zag verschuiven van ‘innovator-adopters’ naar steeds meer *peer-to-peer*.

In processchema zag ons diffusieproces er ongeveer uit zoals in figuur 1 wordt voorgesteld.

Figuur 1.
Overdracht van
innovaties



In feite was het een proces waarin gependeld werd van contextspecifiek en concreet bij de innovator naar conceptueel en abstract en vervolgens weer naar contextspecifiek en concreet bij de adopter. Essentieel was het organiseren van de interactie tussen innovator en adopters in niet te grote groepen. De begrippen diffusie en adoptie vragen om een korte toelichting. In de praktijk van InAxis gebruikten we beide begrippen door elkaar. De essentie voor

ons was dat we dingen deden die eraan zouden bijdragen dat anderen een bepaalde innovatie ook gingen gebruiken. In het schema hebben we ze uitgesplitst. Met diffusieactiviteiten doelen we op activiteiten die InAxis ondernam om de kennis en ervaringen van een innovatie zo breed mogelijk te verspreiden. Onder adoptie verstaan we in dit schema het feitelijke proces waarbij een organisatie besloten heeft een bepaalde innovatie over te nemen en deze gaat implementeren en finetunen op de eigen situatie. In het ontwikkelen van die activiteiten maakten we onder andere gebruik van een onderzoek van Victor Bekkers et al. *Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector*.

CONDITIES VOOR INNOVATIE

Uit de stelling van Crozier kan afgeleid worden dat het klimaat in de publieke sector niet direct gericht is op innovatie en leren. De heersende cultuur van doelmatigheid, rechtmatigheid en netjes omgaan met geld van de belastingbetaler heeft veel positieve kanten, maar werkt belemmerend voor innovatie. Innovatie vraagt om risico nemen, spanningsvelden creëren met bestaande praktijken en het toelaten van onvoorspelbaarheid. De uitdaging voor InAxis was: Is het mogelijk om een klimaat te bevorderen waarin innovaties makkelijker kunnen plaatsvinden? Het is moeilijk te zeggen of er nu sprake is van een definitieve klimaatsverbetering, maar we denken dat InAxis als zodanig ertoe heeft bijgedragen dat het klimaat verbeterd is. In ieder geval bevat de InAxis-ervaring een aantal indicaties hoe een positief klimaat bevorderd kan worden. InAxis sprak in dit verband van ‘ruimte voor innovatie’, en die ruimte kende meerdere dimensies: fysiek, mentaal en materieel.

In materiële zin noemden we al de experimentenregeling die in feite werd ingezet als een vorm van ‘risicokapitaal’. In de mentale ruimte speelde de commissie een belangrijke rol. De commissie stond te boek als een ‘zware commissie’, met onder andere de secretarissen-generaal van Economische Zaken en Financiën, gemeentesecretarissen van Amsterdam, Dordrecht, directeuren-generaal, leden van de raad van bestuur van CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) en UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen), en directeuren van een provincie en een waterschap. Als deze commissie een aanvraag honoreerde, werd dat gezien als een belangrijke steun in de rug van de experimenteerder die op meerdere niveaus zijn werk deed. Media publiceerden erover, wat goed was voor de bestuurders. Intern kreeg het project meer prestige die projectleiders in veel gevallen wisten te benutten. Slimmeriken polsten van tevoren bij InAxis of een idee kans maakte, en gingen bij welwillende geluiden met dat verhaal naar hun bazen: ‘InAxis vindt het een goed idee’. De regeling en de commissie lokten dus strategisch gedrag uit bij mensen met ideeën en leidde er zo toe dat innovatieve ideeën herkend en erkend werden. Een laatste niet onbelangrijke rol van de commissie: zij bood bescherming. In een aantal gevallen protesteerden departementen dat een experiment tegen hun beleid inging, of zelfs tegen de wet zou zijn. Maar de commissie maakte op dat moment haar eigen afweging: namelijk of het experiment mogelijk nieuwe oplossingen in beeld bracht. Als zij van mening was dat dat het geval was, dan werd het

experiment gehonoreerd. Op die manieren werd er daadwerkelijk ruimte gecreëerd voor innovatie. De ervaring van InAxis laat zien dat het mogelijk is om ruimte voor innovatie te organiseren.

Conditioes voor innovatie hadden ook nog een andere component, de component van durf, van vrij durven denken, van plezier in nieuwe dingen en van zelfrelativering. Het zijn de meer ongrijpbare elementen die onlosmakelijk met de praktijk van InAxis waren verbonden, en die maakten dat er rond het programma een positieve dynamiek heerste. De communicatie van InAxis was gebaseerd op de drie-eenheid ‘kennis, lef en inspiratie’. Communicatie, niet in de zin van het uitzenden van een boodschap als ‘gij zult lef hebben’, maar communicatie in het eigen handelen. Daarin probeerde InAxis ook zelf grenzen te verleggen en thema’s op een manier aan te snijden waardoor mensen geïnspireerd konden raken. Een van de voorbeelden was het ‘Museum voor Overbodig Beleid’ (www.museumvooroverbodigbeleid.nl), waarbij voornamelijk ambtenaren geprikkeld werden voorbeelden aan te dragen van overbodig beleid. Die voorbeelden werden in korte verhaaltjes gegoten en kunstenaars maakten een daarop geïnspireerd kunstwerk. Het museum speelde in op het door iedere ambtenaar herkende gevoel dat er inderdaad veel ridicule en overbodige zaken zijn. Aanvankelijk verguisd maakte het museum een tour langs talloze provincies, gemeenten en departementen om de discussie in eigen huis aan te zwengelen. Het gaf een vrolijke knipoog naar de moeizame discussies over administratieve lasten. Iets dergelijks gold voor de workshop ‘voorzichtigheidsreductie’. Die speelde met het spanningsveld tussen de waarden van rechtmatigheid en betrouwbaarheid aan de ene kant, en de noodzaak om risico te nemen om te kunnen innoveren aan de andere kant. Op het veld ‘conditioes voor innovatie’ hanteerde InAxis een *frappez toujours*-aanpak. Daardoor gebeurden er continu dingen die gericht waren op een diepere laag, voorbij de rationale argumentaties, maar altijd met een stevige inhoudelijke basis die we ontleenden aan de praktijk van experimenten. Diezelfde *frappez toujours*-aanpak hanteerde InAxis ook in de interactie met experimenten. Als er een gevoel was dat mensen van elkaar konden leren, organiseerden we op korte termijn een expertmeeting, *peer-assist* of andere ontmoeting.

In die stroom van activiteiten werd InAxis geliefd bij de partners die met haar werkten. Zij zagen het programma als ‘partner in crime’ om nieuwe dingen uit te proberen, zonder de beperkingen van staand beleid. Philippe Raets, plaatsvervangend secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken zegt daarover in een interview met Gerbrand Haverkamp van Binnenlandse Zaken en Franca van Alphen van CIBIT-DNV:

‘In een rondje dat ik deze zomer gedaan heb langs verschillende stakeholders in den lande om te onderzoeken hoe BZK waargenomen wordt, hoor ik terug dat zij onze programma’s, waar op heel interessante propositioes verbinding is gezocht met gemeenten en provincies, sterk waarderen. Ze geven aan dat we dergelijke initiatieven ook na afronding van InAxis moeten zien te behouden.’

Maar op de relatie van InAxis met het moederdepartement Binnenlandse Zaken en andere departementen zat vaak spanning. InAxis was lastig. Een actie als het Museum voor Overbodig Beleid werd aanvankelijk uiterst negatief ontvangen, maar is inmiddels geadopteerd door Binnenlandse Zaken. Experimenten die tegen het beleid van departementen ingingen, werden met argusogen bekeken. In hetzelfde interview merkt Philippe Raets op dat InAxis te ver voor de troepen uitliep:

‘Events van InAxis zoals de “vliegende pinguïns” was “way out” voor dit huis. (...).’

Raets constateert een gebrek aan verbinding tussen InAxis en het moederdepartement. Dat maakte enerzijds vergaande initiatieven mogelijk, maar leidde er ook toe dat het ministerie te weinig reflecteerde op de lessen die zij uit de InAxis-ervaringen kon trekken.

2. Discussie

Het is moeilijk om een goede beoordeling te maken van de impact van InAxis met betrekking tot cultuurverandering in het openbaar bestuur. Het programma was in eerste instantie ook niet bedoeld als cultuurinterventie. Martin van Rijn, de oprichter van InAxis, zag het programma als een instrument om beleid te ontwikkelen. Gaandeweg heeft het programma steeds meer het karakter gekregen van iets dat als een cultuurinterventie getypeerd kan worden. Maar als we niet het verzoek voor dit artikel hadden gekregen, zouden wij het woord ‘cultuurverandering’ nooit in de mond genomen hebben. We hadden gesproken over een ander klimaat, een andere rolopvatting van departementen wellicht. Cultuurverandering is dan meer het ‘toevallige’ gevolg van dergelijke veranderingen dan een vooraf bepaald doel. Culturen veranderen als er bestendig ander gedrag wordt vertoond breed in een systeem. Maar de aanleiding om ander gedrag te vertonen is volgens ons meestal niet gelegen in de abstracte notie van een ‘andere cultuur’. In het voorbeeld van InAxis: De commissie was ingesteld om innovatie te stimuleren. Voorwaarden scheppen voor die innovatie was daar een logisch onderdeel van. Wij als programmamanagers waren ervan overtuigd dat de wereld te ingewikkeld en te dynamisch is om vanuit Den Haag te kunnen begrijpen. Bovendien: nieuwe oplossingen dienen zich het eerst aan aan de randen van het systeem en buiten het zicht van ministeries. Vanuit die optiek was er veel voor te zeggen om de (innovatieve) praktijk meer *leading* te maken in het gehele beleidsproces en een andere wisselwerking te creëren tussen departementen en praktijk. Dat is een proces. En naarmate dat proces voortschrijdt, zal er onvermijdelijk ook sprake zijn van cultuurverandering. Maar die gaat niet vooraf aan veranderende praktijken. Zij ontstaat doordat er andere praktijken groeien in de corebusiness van de organisatie.

Guiding principles van InAxis

- De praktijk als inspiratiebron
- Het eigenaarschap blijft bij de innovator
- We hebben geen focus maar we focussen wel
- We kijken niet naar inhoud, maar naar hoe het georganiseerd is
- We zorgen dat het blijft stromen
- Organiseer de energie naar je toe
- We doen zaken met mensen, niet met organisaties
- Wij zijn geen kenniscentrum
- Koester de draaglijke lichtheid van het bestaan
- Liever vergiffenis vragen dan toestemming
- Doen, delen en loslaten

De benadering van InAxis was niet rechtstreeks gefundeerd op theorieën. Het was geen benadering volgens de vaste volgorde van eerst denken en dan doen. Eerder eerst doen, dan denken en dan weer doen. Toch zien we in retrospectief dat we schatplichtig zijn aan de ideeën van bijvoorbeeld Senge, Schein en Schön. Senge beschrijft in *The Fifth Discipline* het mechanisme van *'the harder you push, the harder the system pushes back'*. InAxis heeft bewust nooit gekozen voor het rechtstreeks beïnvloeden van departementen. InAxis richtte zich op het stimuleren van de dynamiek buiten 'Den Haag'. 'We organiseren de energie naar ons toe', heette dat in InAxis-jargon. Daarnaast was InAxis actiegericht. We vroegen ons niet af of een experiment of idee wel zou kunnen of mogen. InAxis steunde het of probeerde het zelf uit, en keek vervolgens wat er gebeurde. Die praktische inslag zat in de genen van het programma dat van de oprichters als uitgangspunt 'de praktijk als inspiratiebron' had meegekregen. Dat haakt aan bij de mentale modellen van Senge waarin hij beschrijft *'why the best ideas fail'*. Beide elementen gaven het programma 'mentale vrijheid' om te handelen. In de kennisaanpak rond de experimenten zien we elementen terug van de *reflective practitioner* van Schön. Met activiteiten als het Museum voor Overbodig Beleid en voorzichtigheidsreductie raakte InAxis waarschijnlijk aan de drijfveren van mensen bij het openbaar bestuur. Daar zit vaak een grote passie voor de publieke zaak. Dit type activiteiten speelde met het spanningsveld tussen die intrinsieke motivatie en de geïnstitutionaliseerde praktijk. Dat raakt aan Schein die zegt dat organisaties van nature *coercive systems* zijn. Uit onverwachte hoek kreeg InAxis ideeën aangereikt die ons troffen. Alberto Alessi – de designer – ontwapende ons met zijn 'bordertheorie':

'Als innovatieve designers hebben wij de taak de grenzen op te zoeken van wat kan. Wat het publiek aan kan. En we doen ons werk goed als we zo dicht mogelijk tegen die grens aan werken. Alleen, niemand weet precies waar die grens ligt. Het enige moment waarop we heel even kunnen zien waar de grens zich feitelijk bevindt, is op het moment dat we de grens overschrijden.'

Igor Byttebier hielp ons dit inzicht verder te ontwikkelen in het concept van De Rakeling. *Last but not least*, Youtube. Prachtig illustratiemateriaal voor

gedachten die je nog niet helemaal op een rij hebt. En soms zijn ze de start van een associatieketen met ongekende uitkomsten.

3. Waarom stopte InAxis?

InAxis heeft zich in onze ogen met vallen en opstaan ontwikkeld tot een redelijk succesvol programma op het lastige terrein van innoveren en leren in het openbaar bestuur. Toch viel in de zomer van 2007 het besluit om het programma per 31 december 2008 te stoppen. Waarom? Gesprekken met Philippe Raets, Jan Willem Holtslag, tot medio 2008 secretaris-generaal op Binnenlandse Zaken, en Wolter Lemstra, voorzitter van InAxis geven daar verschillende perspectieven op. En zelf hebben we er ook een kijk op.

Onze invalshoek is dat een innovatieprogramma zich verhoudt tot een moederministerie als een sleepbootje ten opzichte van een supertanker. Het sleepbootje loodst de supertanker door lastige stromingen en verandert de koers van de supertanker door daar soms haaks op te gaan staan. Die koersverandering vindt alleen plaats als er spanning staat op de kabel die de twee verbindt. En na verloop van tijd wordt die kabel broos en breekt. Wij gebruiken de metafoor regelmatig in presentaties over programma's in relatie tot hun moederorganisaties. In zekere zin bevestigt Philippe Raets dat in zijn interview met Haverkamp en Van Alphen. De verbinding raakte verbroken. Raets wijt dat onder andere aan de te vergaande initiatieven van InAxis.

Holtslag biedt een ander perspectief. In een gesprek met Léon Sonnenschein constateert hij dat kort na de start van InAxis de strategische inbedding van het programma verdween, omdat het eerste kabinet-Balkenende de aanbevelingen van de commissie-Van Rijn van tafel veegde. Toen ook Van Rijn zelf overstapte naar een ander departement, was er niemand meer die nog echt iets met het programma wilde. In die zin is het een wonder dat het programma zolang heeft overleefd. Bij elke bezuinigingsronde speelde volgens Holtslag de discussie over opheffing van InAxis. Maar omdat hij het zelf nuttig vond, daarin gesteund werd door enkele krachtige externe pleitbezorgers, en omdat het programma-budget te klein was om echt impact te hebben bij bezuinigingen, overleefde het programma steeds. Oorspronkelijk zou het programma in 2006 gestopt zijn. Dat het toch gecontinueerd werd, kwam volgens Holtslag doordat toenmalig minister Pechtold gecharmeerd raakte van het Museum voor Overbodig Beleid en 'InAxis wel sprankelend vond'. Het programma werd vier jaar verlengd, maar met de komst van Balkenende-IV viel het doek. Volgens Holtslag omdat de bezuinigingen toen 'aan alle kanten pijn begonnen te doen'. Over het feit dat InAxis het ondanks die omstandigheden zolang heeft uitgehouden, zegt Lemstra:

'A. vanwege de blijvende originaliteit, B. vanwege vele en sympathieke contacten met onze achterban, C. vanwege de top van de bureaucratie en de commissie. Hun inbreng is niet op waarde te schatten.'

Het beeld over continuering en beëindiging van InAxis is dus diffuus. In de top van BZK was er al lange tijd geen strategisch commitment meer. Tegelijkertijd was er een gevoel dat het nuttig was vanwege de reacties in het land en omdat het prikkelde en sprankelde en daarmee een zekere steun verwierf in de Haagse top. Wellicht dat die curieuze combinatie voor een belangrijk deel de ruimte heeft bepaald die het programma zich in de loop van de tijd verwierf.

4. Conclusie

Wij denken dat de ervaring van InAxis zoals hierboven beschreven een aantal handvatten biedt voor organisaties die een ‘cultuur’ van innovatie en leren willen stimuleren in hun eigen organisatie of binnen een breed domein, zoals het openbaar bestuur. Elementen daarin zijn:

- Een ‘structuur’ die het mogelijk maakt om te experimenteren met nieuwe praktijken, buiten de bestaande lijn om. In het geval van InAxis bestond die structuur uit een onafhankelijke ‘zware’ commissie, de experimenteerregeling, en een klein programmabureau met budget.
- Een proces om kennis uit experimenten te oogsten en te verspreiden. Methodieken die gebruikt kunnen worden om dat proces vorm te geven, zijn hiervoor genoemd.
- Dynamiek. Dit is het meest ongrijpbare, maar misschien ook wel het meest belangrijke onderdeel. *C'est le ton qui fait la musique*. Het gaat erom dat innovators zich herkend en erkend voelen, dat ze het gevoel hebben dat er iemand is die hen probeert te begrijpen. En het gaat erom vastzittende patronen te adresseren op een manier die raakt aan wat mensen vaak onbewust al weten en op een manier die hun inspiratie biedt. Om te kunnen raken aan die drijfveren van mensen moet je daadwerkelijk relaties aangaan met de mensen die de innovatie vorm geven. De *change agent* zelf blijft daarbij niet buiten schot. Als risico nemen essentieel is om te innoveren, moet de stimulator ook bereid zijn om zelf risico te lopen.

Literatuur

- Alessi, Alberto – In: *Spraakmakers*. – Televisieprogramma Vlaamse Radio en Televisie Omroep uitzending 17-10-2004
- Argyris, C., en D. Schön – *Organizational Learning II : Theory, Method and Practice, 2/E*. – Old Tappan, NJ : Ph Professional Business, 1996
- Bekkers, V., E. Korteland, E. Müller, E. Simons – *Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector*. – Rotterdam : Center for Public Innovation, 2006
- Crozier, Michel – *The bureaucratic phenomenon*. – Chicago : University of Chicago Press, 1964
- Es, Rob van – Het Nexusmodel – In: R. van Es (red.) – *Veranderen van organisatiecultuur. Veelvoudigheid in denken en doen*. – Amstelveen : Lenthe Publishers, 2008

- Ruimschotel, D., W. Schroeijers – *Gemeenten op de divan ; Onderzoeksrapport in opdracht van InAxis*. – Den Haag : InAxis, 2006.
- Hammond, Sue Annis – *The thin book of Appreciative Inquiry*. – Bend, OR : Thin Book Publishing, 1998
- Kruiter, A.J., J. de Jong, C. Hijzen, en J. Taal – *RUExperienced ; leren van experimenten in het openbaar bestuur*. – Onderzoeksrapport in opdracht van de Alliantie Vitaal Bestuur. – Den Haag : Alliantie Vitaal Bestuur, 2008
- Redactie Binnenlands bestuur – *Innovatieve Leerkring dreigt met InAxis te verdwijnen*. – In: *Binnenlands Bestuur* (2008) (22 augustus)
- Redactie Volkskrant – *Accepteer dat Innovatie negen van de tien keer niets oplevert*. – In: *Volkskrant* (2008) (29 mei)
- Schein, Edgar H. – *Organizational Culture and leadership*. – 3rd edition. – San Francisco : Jossey-Bass, 2004
- Schön, D. – *The Reflective Practitioner. How professionals think in action*. – Londen : Temple Smith, 1983
- Senge, Peter M. – *The Fifth Discipline ; the art & practice of The Learning Organisation*. – Londen : Random House Business Books, 2006
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud. – r80. – Den Haag : WRR, mei 2008*
- www.museumvooroverbodigbeleid.nl
- www.youtube.com.