

Innovatie bij de overheid

Een buitenboordmotor voor innovatie in het openbaar bestuur

Onderzoeker:

Léon Sonnenschein



Inhoud

- 14.1 Inleiding
 - Essentie van InAxis
 - Wat maakt dit cahier bijzonder?
 - Successen voor cultuurverandering in het openbaar bestuur
 - Opbouw van dit cahier
- 14.2 Ruimte maken voor vernieuwing
 - De uitdaging voor InAxis
 - Innovatie stimuleren
 - Werkwijze
 - Leidende principes
- 14.3 Experimenteren en leren
 - Leren van experimenten
 - Accepteren dat het fout mag gaan
- 14.4 Ten Boer besteedt zich uit
- 14.5 Enschede doorbreekt hulpverlenerscarrousel
- 14.6 Horecaloket Amsterdam: Zeven horecavergunningen in één klap
- 14.7 No-go voor waterketenhuis Limburg
- 14.8 Belangrijke leerervaringen
 - Het belang van vitale coalities
 - Leiderschap: richting geven en ruimte bieden
 - Slim jatten: diffusie en adoptie van innovaties, gericht schieten met hagel
 - Innovatiepatent
 - Pinguïns, repertoire en musea
 - Zoeken naar een diepere laag
- 14.9 Conclusies

14.1 Inleiding

Weinig hoger opgeleiden zien de overheid als een spannende plek om te werken. In 2001 constateert Martin van Rijn in zijn rol als Directeur Generaal Management Publieke Sector dat de arbeidsmarktpositie van de overheid er slecht voorstaat. Als gevolg van het slechte imago van overheidsorganisaties is de kans groot dat hoger opgeleiden in de toekomst niet willen werken voor de overheid. Volgens Van Rijn moet er veel meer aandacht komen voor innovatie in het werk van de overheid zelf. Daardoor verbetert het imago van de overheid, krijgt de overheid een grotere slagkracht en is de overheid een aantrekkelijke werkgever. De innovatie moet zich richten op nieuwe werkwijzen bij lokale overheden, overheidsdiensten en bij de rijksoverheid zelf. Om deze innovatie te stimuleren start in 2002 een uniek experiment: InAxis.

Essentie van InAxis

InAxis bestaat uit een commissie met topambtenaren en bestuurders en een klein programmabureau van zes vaste en een wisselend aantal tijdelijke medewerkers en stagiaires. Dit bureau heeft 2,5 miljoen per jaar ter beschikking om innovaties te stimuleren in het openbaar bestuur. De opdracht is kort en krachtig: stimuleer innovatie en stimuleer diffusie van innovaties. InAxis is bijzonder omdat het haar werk doet dwars door alle beleidsdomeinen en bestuurslagen heen. Bovendien is de aanvliegroute ongewoon. Het vertrekpunt voor vernieuwing is niet een inhoudelijk beleidsvraagstuk, maar de manier van organiseren. Experimenten moeten zich richten op management en sturing van overheidsorganisaties, verbetering van werkprocessen, toepassing van ICT en vernieuwende personeelsinstrumenten. Later is het thema samenwerking toegevoegd. De bedoeling is dat er echt experimenten komen met de praktijk als inspiratiebron; de praktijk leading ten opzichte van beleid.

InAxis heeft onmiskenbaar bijgedragen aan innovatie bij de overheid. In totaal steunt InAxis tussen 2002 en 2009 bijna 100 experimenten. Een aantal experimenten mislukt. Een ander deel is succesvol, maar blijft binnen de innoverende organisatie. Het grootste deel van de innovaties is overgenomen door andere organisaties of leidt tot fundamentele beleidwijzigingen op nationaal niveau.

Wat maakt dat InAxis heeft bijgedragen aan innovatie bij de overheid? Hoe zijn successen behaald? Waarom vonden mensen het aantrekkelijk om voor InAxis te werken? Hoe is omgegaan met tegenkrachten en weerbarstigheid? Welke leerervaringen zijn gedaan als het om innovatie gaat?

Wat maakt dit cahier bijzonder?

Deze case is boeiend omdat deze een beschrijving geeft van doorbrekende vernieuwingen in het openbaar bestuur door speels te vernieuwen en daarvan te le-

ren. Deze beschrijving illustreert hoe cultuurverandering vorm krijgt aan de rand van een systeem door bescherming van invloedrijke ambtenaren. Het is ook een spannend verhaal. Na zes en een half jaar is het experiment beëindigd en misschien wel aan zijn eigen succes ten onder gegaan. De ervaringen van InAxis zijn leerzaam voor andere bedrijven die willen innoveren en worstelen met weerbaarheid.

Successen voor cultuurverandering in het openbaar bestuur

Het succes van InAxis is terug te voeren op een aantal kenmerkende succesfactoren:

- *Een vrijbuitersplaats.* Aan de rand van een ministerie dat verantwoordelijk is voor het openbaar bestuur ontstaat ruimte voor experimenten met de organisatie van het openbaar bestuur.
- *Tegen de stroom in.* Op hoog ambtelijk niveau wordt een vernieuwend initiatief genomen dat ingaat tegen wat gebruikelijk is bij de rijksoverheid.
- *Een vitale coalitie.* Een commissie van topambtenaren en bestuurders steunt het initiatief, mensen in het land benutten de geboden ruimte en de programmaleiding durft de grenzen op te zoeken en soms te overschrijden.
- *De praktijk als inspiratiebron.* Er ontstaat lef om te experimenteren met vernieuwing in het openbaar bestuur door ruimte te geven aan vernieuwende initiatieven vanuit de praktijk en door mensen die zelf verschil willen maken.
- *Verrassen en verleiden, maar altijd tastbaar.* Het initiatief laat veel kleine methoden, aanpakken en successen zien. Kennis, lef en inspiratie zijn de leidende begrippen in de communicatie.
- *Krachtig netwerk voor innovatie.* Het initiatief nodigt andersdenkenden uit om een rol te spelen als inspirator, dwarskijker, spiegel, klankbord en steunpilaar.
- *Grensoverzoekend en grensverleggend.* Het initiatief durft creativiteit los te laten, verantwoordelijkheid te nemen, hanteert een open benadering en is bereid tot het creëren van ongemak.
- *Andersoortige financiering.* Risicokapitaal wordt verschaft zonder voorwaarden vooraf of ingewikkelde regelingen.
- *Verspreiding van innovaties.* Er is aandacht voor diffusie en adoptie van innovaties, ontwikkelen van methodieken om te leren van experimenten en creatieve aanpakken om diffusie en adoptie te stimuleren.
- *Successen vieren en Rakelingen koesteren.* Mensen in het openbaar bestuur leren van positieve ervaringen en van fouten.
- *Leren in een bureaucratie.* Er zijn manieren gevonden om leren van fouten mogelijk te maken en er is veel aandacht voor het verspreiden van leerervaringen.

Opbouw van dit cahier

Dit cahier gaat eerst in op InAxis als buitenboordmotor die vernieuwingen stimuleert vanuit een grenspositie van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Vier markante voorbeelden illustreren de innovatieprocessen die vanuit InAxis tot wasdom zijn gekomen. Het gaat om

- vernieuwing in de Jeugdzorg,
- een unieke samenwerking tussen een grote en een kleine gemeente,
- een slimme ICT-oplossing voor verlening van horecavergunningen en
- een nieuwe organisatie van de watersector in Limburg.

Na deze vier voorbeelden volgt een beschrijving van de wijze waarop leiders ruimte maken voor een vernieuwende werkwijze. Vervolgens komen de principes aan de orde die kenmerkend zijn voor de werkwijze van InAxis als innovatieversneller. Het cahier beschrijft hoe InAxis is omgegaan met het ‘not invented here’-syndroom en heeft gewerkt aan diffusie en adoptie van innovatie. Het slot beschrijft de belangrijkste leerervaringen van InAxis die als inspiratiebron kunnen dienen voor bedrijven die willen innoveren en dat niet alleen willen doen.

14.2 Ruimte maken voor vernieuwing

De uitdaging voor InAxis

De uitdaging voor InAxis was om vernieuwing te stimuleren binnen het openbaar bestuur, zodat zowel de productiviteit als de kwaliteit zouden verbeteren.

Martin van Rijn, in 2002 directeur-generaal bij Binnenlandse Zaken en initiator van InAxis:

‘Ons stond een beeld voor ogen dat het zinvol was om vernieuwingen in het openbaar bestuur op te sporen en in de zon te zetten. Om er van te kunnen leren en innovatie als het ware ‘breder uit te rollen’. Daarnaast was het doel om gerichte innovatie te bevorderen door op specifieke terreinen of thema’s experimenten mogelijk te maken, om ook in het openbaar bestuur met vallen en opstaan vernieuwingen uit te vinden en uit te proberen.’¹

Wolter Lemstra, voorzitter van de Commissie InAxis:

¹ *Doen, delen en loslaten, De InAxis-methode om Innovatie in het Openbaar Bestuur te stimuleren*, InAxis, Den Haag 2006.

‘De bedoeling van InAxis was toen buitenboordmotor, kwaliteitverhogend, stimulerend, bij elkaar in de keuken kijken, van elkaar leren, niet opnieuw het wiel uitvinden, van buiten naar binnen kijken, weg van het idee dat de overheid slechter functioneert dan het bedrijfsleven, esprit de corps van de civil service terugbrengen in de ambtelijke organisatie.’

En Philippe Raets, plaatsvervangend secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken 2004-2009:

‘InAxis heeft als functie dat zij het hele spectrum afgrazen, van kleine speldenprik tot het afdwingen van serieuze proposities waar je (als ministerie) positie in moest nemen.’

Om die innovatie te stimuleren stelt de minister van Binnenlandse Zaken, Klaas de Vries, de Commissie Innovatie Openbaar Bestuur (InAxis) in. De Commissie krijgt de beschikking over een subsidieregeling voor het stimuleren van experimenten, een programmabureau en, naast de subsidieregeling, budget voor diffusie en adoptie van innovaties en andere activiteiten die zij noodzakelijk acht. Het Programmabureau wordt beheersmatig ondergebracht bij een van de beleidsdirecties van Binnenlandse Zaken, maar de programmaleiding is alleen verantwoording verschuldigd aan de Commissie.

De Commissie bestaat uit ‘zwaargewichten’ in het openbaar bestuur, zoals de secretarissen-generaal van Financiën en Economische Zaken, Ronald Gerritse en Jan Willem Oosterwijk. Ook enkele gemeentesecretarissen, waaronder die van Amsterdam en Dordrecht, Eric Gerritsen en Henk Wesseling. Dijkgraaf Marga Kool en de directeuren-generaal van het CBS en de Belastingdienst, Gosse van der Veen en Jenny Thunnisse. Maar ook Andries Heidema, burgemeester van Deventer, Emma de Lange, gemeentesecretaris van de Ronde Venen, en David Jongen, lid van de Raad van Bestuur van het UWV. Het zijn mensen met een positie, invloed en een netwerk. En ze zijn bereid die in te zetten om ruimte te creëren voor innovatie. Het gezelschap staat onder het bezielende voorzitterschap van Wolter Lemstra, een man die ooit begon als vrijwilliger in een dorp in Groningen en later als gemeentesecretaris van Amsterdam de Stopera liet bouwen, als secretaris-generaal van VROM het centrum voor innovatie in de Volkshuisvesting – SEV – oprichtte en burgemeester werd van Leiden en Hengelo. Hij is een man met gezag en ‘joie de vivre’. Hij ziet de Commissie als bondgenoot van mensen met ideeën en zet de Commissie op een koers van ruimte creëren. Hij geeft daarbij veel ruimte aan de programmaleiding. Ook als die met haar onconventionele koers in conflict komt met de leiding van de directie waar het Programmabureau is ondergebracht. Wolter Lemstra:

De conflicten met ‘de lijn’ waren de prototypen van de non-conformistische aanpak van InAxis tegenover de bureaucratie. Eigenlijk de tegenstelling tussen adhocratie en bureaucratie. En dat is de wezenlijke vraag ook. Is het mogelijk dat de bureaucratie adhocratie toelaat? Het departement dat daar beter in slaagt, zal beter scoren, het departement dat daar moeite mee heeft, zal achteraan komen. 2

Innovatie stimuleren

Het stimuleren van innovatie in het openbaar bestuur is in 2002 een vrijwel nieuwe tak van sport. Het openbaar bestuur heeft enkele specifieke kenmerken die maken dat er geen klimaat voor innovatie heerst. Zo speelt binnen het openbaar bestuur het marktmechanisme geen rol. Er is geen concurrentie die innovatie afdwingt en er is ook geen commerciële markt voor de innovaties die ontwikkeld worden. Een gemeente verdient geen geld met het vermarkten van innovaties. De financieringssysteem stimuleert innovatie niet. Efficiënter werken leidt niet tot hogere winst, maar in de regel tot een lager budget in het volgende jaar. Daarnaast vraagt innovatie om ruimte om te experimenteren. Dat wringt met de cultuur van rechtmatigheid en doelmatigheid die binnen de overheid diep is verankerd. Ambtenaren moeten te allen tijde netjes omgaan met geld van de belastingbetaler en zij moeten tal van procedures volgen voor ze iets mogen uitproberen. Experimenteren waarbij van tevoren niet zeker is of de gekozen oplossing wel zal werken past niet bij die cultuur. Vandaar dat het openbaar bestuur ideeën eerst tot op het bot uitwerkt, doorrekent en bestudeert en vervolgens vaak massief invoert volgens een one-size-fits-all-principe, met weinig oog voor afwijkende situaties.

Tegen deze achtergrond krijgt InAxis de taak om innovatie te stimuleren. Niet met een cultuurprogramma, maar met een programma dat concrete innovaties op moet leveren voor een productievere en kwalitatief betere overheid. Een opgave waarvoor de Commissie en de medewerkers van het Programmabureau de spelregels, tactiek en strategie nog moeten ontwikkelen. De ambities zijn hoog:

InAxis staat ervoor dat per ultimo 2006 de organisaties in het openbaar bestuur aantoonbaar beter in staat zullen zijn hun organisatie en personeelsbeleid aan te passen aan de eisen van de tijd. Hun implementatiekracht inzake de combinatie van het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening én het verhogen van de productiviteit is vergroot. 2

Werkwijze

De werkwijze van InAxis zit vervat in haar naam: ‘axis’ betekent ‘as’, dat zowel ‘verbinding tussen twee polen’ betekent, als ‘constructie die beweging in gang zet’. InAxis moet verbindingen leggen en bewegingen in gang zetten.³ Een tweede deel van de aanpak zit vervat in twee motto’s die vanaf het begin leidend waren: ‘De praktijk als inspiratiebron’ en ‘Doen en delen’. Daaraan is later ook ‘loslaten’ toegevoegd, om uit te drukken dat de betrokkenheid van InAxis bij een concrete innovatie alleen maar tijdelijk kan zijn. Het gaat er immers om steeds nieuwe innovaties te genereren.

Geert Bouckaert, hoogleraar en directeur van het Instituut voor de overheid aan de Universiteit Leuven, betrokken bij de opstartfase van InAxis, typeert de aanpak als ‘Ruimte creëren’:

‘Het was het creëren van ruimte voor innovatie. Het ontwikkelen van processen die een brug kunnen maken tussen openheid en toch een substantie waar men op voort kan bouwen. Weten waar men begint, maar niet weten waar men eindigt. Ik denk dat dat een zeer moedige positionering was. Dat is anders dan wat in de VS gebeurde van ‘laat duizend bloemen bloeien’ en laat maar komen. Natuurlijk, dat is ook een aspect ervan. Maar het was, denk ik, een veel ambitieuzer project om een cultuur van openheid te brengen, een cultuur van aanvaarden dat iets kan mislukken, een cultuur van samenwerking en delen. Er waren geen equivalenten op dat ogenblik en ik denk dat het uitvinden van InAxis zelf een innovatie was.’

In de praktijk blijkt ‘Ruimte voor innovatie’ een goed aangrijpingspunt om op veel terreinen initiatieven te ontplooien. Leidend is daarbij de intuïtie van de medewerkers: helpt dit om beweging te creëren of om nieuwe invalshoeken te vinden voor een vraagstuk? Vanuit diezelfde filosofie draagt InAxis bij aan initiatieven van anderen.

Die houding resulteert in tal van minicampagnes, onderzoeken, bijeenkomsten en artikelen zoals: ‘slim jatten’, ‘not-invented-here’, Frisse Blikken, het Museum voor Overbodig Beleid, Verbindend Leiderschap, ‘Help een burgerinitiatief’, ‘Repertoires voor regelreductie’, Reuringcafé, de Ketenalliantie, een Leergang voor Griffiers en vele andere initiatieven. Om de ‘bovenwereld’, de toppers in het openbaar bestuur, aan zich te binden organiseert InAxis regelmatig ‘Salons savou-reux’ over leiderschapsthema’s.

Met deze ‘hit-and-run’-benadering weet InAxis verrassend vaak een snaar te raken. De stroom activiteiten, in combinatie met de concrete en vernieuwende experimenten in het land, en een open houding naar initiatieven van anderen

3 *Doen, delen en loslaten, De InAxis-methode om Innovatie in het Openbaar Bestuur te stimuleren*, InAxis, Den Haag 2006.

maken InAxis tot een hotspot, een club waar mensen zich graag mee verbinden en graag mee samenwerken. Gerhard Smid, projectleider van de Leergang voor Griffiers daarover:

“InAxis weet in die tijd de sfeer te creëren van een place to be. Het trekt hele stoeten leuke mensen naar de sessies, het gevoel van een dagje uit. Juist dat soort ‘markt’achtige sessies zijn volgens mij essentieel, omdat bij overheidsorganisaties iedereen sterk plaatsgebonden werkt. Wat me ook bijstaat is dat InAxis door iets bij te dragen net een swing wist te geven aan initiatieven, zoals onze Leergang voor griffiers. Zo’n boekje maken gaf aan de leergang die de griffiers zelf bekostigden net meer cachet en meer airplay.”

Leidende principes

In de loop van de tijd kristalliseren een aantal principes uit die karakteristiek zijn voor de werkwijze van InAxis. In 2005 worden die voor het eerst verwoord. Kerngedachte erachter is dat het ‘hoe’, minstens zo belangrijk is als het ‘wat’:

- De praktijk als inspiratiebron
- Het eigenaarschap blijft bij de innovator
- We hebben geen focus maar we focussen wel
- We kijken niet inhoudelijk, maar 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 achteraf vergiffenis vragen dan vooraf toestemming
- Doen, delen en loslaten

De programmaleiding, Paul van Hal en Léon Sonnenschein, over de idee van waaruit zij het programma sturen:

“Het publieke domein kun je alleen maar vanuit de chaos begrijpen. En in die chaos zie je soms een beweging ontstaan van waaruit iets groeit. En als dat een zinvolle beweging blijkt te zijn, omdat anderen geïnteresseerd raken of omdat meerderen eenzelfde soort beweging maken, dan weet je dat er een zoektocht aan de gang is die relevant is voor anderen. Dan kun je hooguit ruimte creëren voor die zoektocht en de oplossingen die daaruit komen. Zo’n beweging zal nooit overal voelbaar zijn, maar dat hoeft ook niet. Plekken in de luwte hebben haar blijkbaar even niet nodig

en beginnen op een gegeven moment een andere beweging; een haasje-over. De belangrijkste rol van het Rijk is ruimte creëren voor die flexibiliteit, faciliteren van leren of co-ontwikkeling, waar dat niet zelf optreedt, en natuurlijk: af en toe zelf een steen in die vijver gooien. ʹ

14.3 Experimenteren en leren

Bij het stimuleren van experimenten spelen de subsidieregeling en de Commissie een belangrijke rol. De subsidieregeling neemt een deel van het financiële risico weg. De Commissie biedt erkenning en daarmee bescherming.

De Commissie en het Programmabureau gaan in april 2002 voortvarend aan de slag met 22 experimenten in de eerste anderhalf jaar en ruim 80 aanvragen voor de experimentenronde 2004. De Commissie zet de subsidieregeling in als een vorm van risicokapitaal, waarbij de Commissie maximaal 50% van de kosten voor haar rekening neemt. In ruil daarvoor verplicht de experimenteerder zich om mee te werken aan overdracht van experimenten. Een experiment moet zich afspelen op het gebied van management & sturing, HRM, verandering van werkprocessen & ICT of samenwerking. Als criterium voor subsidie geldt daarnaast dat de aanpak innovatief is, dat wil zeggen niet eerder toegepast binnen het openbaar bestuur in Nederland, en het moet overdraagbaar zijn en relevant voor anderen. Dat laatste betekent dat het niet te contextspecifiek moet zijn en geen commercieel product. Daarnaast hanteren de medewerkers nog een derde criterium, vooral als het gaat om nog niet uitgewerkte ideeën. Paul van Hal:

‘Het gaat er ook om of we twinkeling zien in de ogen. Gaat deze man of vrouw er echt alles aan doen om hier iets goeds van te maken?’

In de zes jaar van haar bestaan krijgt InAxis circa 400 aanvragen. Daarvan worden er circa 100 gehonoreerd als innovatief experiment. De andere aanvragen zijn veelal wel innovatief voor de aanvragende organisatie, maar zijn aanpakken die elders allang beproefd zijn. De diversiteit van de experimenten is 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.

Leren van experimenten

Het doel van de experimenten is dat anderen ervan kunnen leren en dat er bij succes diffusie van de nieuwe oplossing plaats kan vinden. Dat blijkt best lastig. In

januari 2004 verschijnt een kritische evaluatie van de eerste tranche-experimenten. Die stelt dat InAxis meer aandacht moet besteden aan het oogsten van kennis uit experimenten en ook op zoek moet naar meer inspirerende vormen van diffusie en adoptie.

‘In veel gevallen is het niet zozeer een kwestie dat experimenthouders de ervaring niet ter beschikking willen stellen, maar betreft het veeleer een onvermogen om experimenten goed te analyseren en op de juiste wijze over te dragen. Beschrijven van het experiment en dit via internet toegankelijk maken, wordt bijvoorbeeld beschouwd als een weinig inspirerende of aansprekende vorm van diffusie door andere experimenthouders.’⁴

Die evaluatie leidt ertoe dat InAxis een methodiek laat ontwikkelen voor ‘Kenniscodificatie’.

InAxis-methodiek voor kenniscodificatie in vogelvlucht

Het Programmabureau van InAxis organiseert een startgesprek met experimenthouder en relevante stakeholders. Doel van dat gesprek is om te verkennen hoe de experimenthouders tot de keuze van de oplossing zijn gekomen, wat zij verwachten ervan te kunnen leren en wat InAxis hoopt te oogsten voor anderen. Die verkenning leidt tot een Kennisagenda, een soort leerkompas, voor de duur van het experiment. In de loop van het experiment volgen gesprekken om terug te kijken en vooruit te blikken. Die gesprekken zijn intensieve reflecties op wat er gebeurt in het experiment. Wat gaat anders dan verwacht? Wat gaat onverwacht makkelijk? Wat voor interventies worden er gepleegd in het proces? Is de koers verlegd of is dat overwogen? En waarom is dat wel of niet gebeurd? Kan InAxis nog iets doen? En last but not least: wat is een goede manier om de opgedane kennis en ervaring over te dragen? Er is geen goed of fout. Daarnaast ontwikkelt het Programmabureau in de loop van de tijd een uitgebreid palet aan ondersteunende activiteiten, die allerlei vorm aan kunnen nemen, al naar gelang de behoefte van het experiment: een expertmeeting, een ‘peer assist’, reflectie door een wetenschapper en soms de inzet van een Commissielid als ambassadeur om ruimte te creëren op beleidsniveau in Den Haag, of om een lastig bestuurlijk proces vlot te trekken.

4 *Innovatie in Openbaar Bestuur; Evaluatie van de Experimenten InAxis; Lessons Learned*, BMVS, januari 2004.

Medewerkers van InAxis zijn nooit te beroerd om op te draven om een lans te breken voor een experiment, als de experimenthouder daar om vraagt. InAxis is geen afstandelijke subsidiegever, maar engageert zich met het gesteunde experiment.

De activiteiten die InAxis rond experimenten ontplooit ervaren de experimenthouders als een meerwaarde:

“Toen we er niet meer uitkwamen organiseerde InAxis een bijeenkomst met andere innovatoren en experts. Ze brengen practici en theoretici echt goed bij elkaar. We kregen fantastische inspiratie van verhalen, dat organiseert InAxis echt heel goed!”⁵

De gesprekken en activiteiten in het kader van de kennismethodiek vormen voor de medewerkers van InAxis de basis voor berichten op de site of in het Magazine, voor vervolgonderzoek, of voor een uitgebreide publicatie. De aanpak (zie Terzijde) is gebaseerd op de elementen van waarderend verkennen en levert de medewerkers van InAxis een dieper inzicht op in het verloop en de dynamiek van een experiment. Een inzicht dat later weer wordt ingezet in het diffusieproces.

Gaandeweg blijkt dat de kennisgesprekken ook een belangrijke functie hebben voor de experimenten zelf:

“InAxis speelde in veel experimenten een interveniërende rol. De projectbegeleiders van InAxis stimuleren de projectleiders om te reflecteren op wat er is gebeurd, waarom dat gebeurde en wat dat betekende voor het vervolg van het project. In wezen scheidt InAxis de (budgettaire) ruimte om te reflecteren. Een projectleider stelt: “Toen het project niet verliep als gepland spraken we met InAxis. Toen kregen we ineens de ruimte om tijdens ons project te spreken en na te denken over wat we aan het doen zijn. Je realiseert je dat je in onontgonnen gebied bezig bent. In de gemeente is er al een onderscheid tussen hele strakke en lossere projectplanningen, maar nu kregen we die tijd echt. Je zou bij dit soort projecten altijd zo’n marge in tijd kunnen inbouwen in je planning!”⁶

5 Conceptrapport *RUExperienced; leren van experimenten in het openbaar bestuur*, Onderzoeksrapport in opdracht van de Alliantie Vitaal Bestuur, Kruijer, A.J., Jong, Jorrit de, Hijzen, C., en Taal, J., Den Haag: Alliantie Vitaal Bestuur, 2008.

6 Conceptrapport *RUExperienced; leren van experimenten in het openbaar bestuur*, Onderzoeksrapport in opdracht van de Alliantie Vitaal Bestuur, Kruijer, A.J., Jong, Jorrit de, Hijzen, C., en Taal, J., Den Haag: Alliantie Vitaal Bestuur, 2008.

Accepteren dat het fout mag gaan

Al snel dient zich bij InAxis de vraag aan of een experiment ook mag mislukken. Inherent aan experimenteren is immers dat de mogelijkheid bestaat dat de oplossing niet werkt. Echter, binnen het openbaar bestuur is het niet geaccepteerd dat er geld gaat naar iets dat misschien niet blijkt te werken. Vanuit innovatie gezien zijn mislukkingen echter juist interessant:

‘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 Byttebier 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.’⁷

InAxis adopteert het begrip Rakeling, voert er een publiciteitscampagne mee en ontwikkelt de workshop ‘voorzichtigheidsreductie’, om verder inhoud te geven aan het gedachtegoed. Menno Ros, medewerker van InAxis over dat gedachtegoed:

‘We hebben ons afgevraagd wat de overheid in de weg staat om radicaal te verbeteren. Er gebeurt van alles, maar waarom vaak zo voorzichtig en alle risico’s afdekkend? Het lijkt wel alsof altijd alles moet lukken – zelfs experimenten. Wat we niet bedoelen, is dat op alle fronten meer risico’s genomen moeten worden. Maar daar waar getracht wordt een vernieuwde en vernieuwende overheid tot stand te brengen, kan een beetje intelligent blunderen goed van pas komen. Dat gebeurt niet veel en dat is jammer, want in de mislukking schuilt ook de vooruitgang.’⁸

Bij InAxis dient de eerste Rakeling – avant la lettre – zich aan in het najaar van 2004, als het experiment ‘Waterketenhuis Limburg’ in de knop breekt. Bestuurders laten daarmee een mogelijke besparing van 22 miljoen euro lopen. InAxis vordert de subsidie niet terug, maar laat een grondige evaluatie uitvoeren om de lessen van dit experiment boven water te halen. Verderop in dit cahier bespreken we deze Rakeling uitvoerig.

Er volgen nog meer Rakelingen, waarbij het opvallend is hoe makkelijk betrokkenen meewerken aan het oogsten en verspreiden van de lessen.

7 Pinguïns kunnen vliegen, innovatie en leren in het Openbaar bestuur: Praktijk en reflectie, Léon Sonnenschein en Paul van Hal, *M&O* nummer 3, mei/juni 2009.

8 De rakeling’, *InAxis Magazine* 14, mei 2005.

‘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.’⁹

Experimentbeschrijvingen

In de volgende paragrafen passeren de verhalen van vier experimenten de revue, bewerkingen van artikelen die eerder verschenen in het *InAxis Magazine*. De experimenten geven een goed beeld van het type innovaties dat InAxis steunde. Een van de opgenomen verhalen gaat over waterketenhuis Limburg.

14.4 Ten Boer besteedt zich uit¹⁰

Onder de rook van Groningen ligt de kleine plattelandsgemeente Ten Boer. Het plaatsje met 7500 inwoners, die grotendeels dagelijks naar Groningen forenzen, begon zich enkele jaren geleden zorgen te maken over de vraag hoe dat allemaal moest met nieuwe complexe taken, meer inwoners en bezuinigingen. De gemeente zocht naar nieuwe samenwerkingspartners. Maar gemeentelijke herindeling was geen optie. Het gemeentebestuur wilde zelfstandig blijven.

Bestuur dichtbij

Het was 2002 toen Rika Pot burgemeester werd van Ten Boer. De verwachting was dat het plaatsje met 7500 inwoners nog iets zou uitdijen. Tegelijkertijd bezuinigde en decentraliseerde het kabinet Balkenende. Zou Ten Boer het nog wel kunnen bolwerken met meer en complexere taken, meer inwoners én bezuinigingen? Het was duidelijk dat de krachten gebundeld moesten worden. Gemeentelijke herindeling was echter geen optie voor het gemeentebestuur. Na uitvoerige beraadslagingen concludeerde Ten Boer: “We gaan zelfstandig door.” Maar wel in samenwerking met gemeenten in de omgeving. Onderhandelingen met Bedum en Loppersum liepen echter op niets uit.

“Vluchten kan niet meer”, zo omschreef Pot de situatie in juni 2004. “Na een dag van beraad op de klei besloten we dat we ons moesten concentreren op een grote, sterke, vaste partner.” De keuze was snel gemaakt. Met de grote buur Groningen werd overeenstemming bereikt. Pot: “We hebben gekozen voor zelfstandigheid met maximale uitbesteding van taken aan Groningen. De beleidsver-

9 Pinguïns kunnen vliegen, innovatie en leren in het Openbaar bestuur: Praktijk en reflectie, Léon Sonnenschein en Paul van Hal, *M&O* nummer 3, mei/juni 2009.

10 Overgenomen uit *InAxis Magazine* 19, juni 2006. Auteur: Tjitske Lingsma, bewerking: Léon Sonnenschein.

antwoording en regie blijven bij Ten Boer.” Uitgangspunt is dat het bestuur dicht bij de burger blijft. “Voor alle zaken moet de burger op het gemeentehuis terecht kunnen”, aldus Pot. Alleen zal straks de hele afhandeling van een paspoort of uitkering niet door Ten Boer, maar door de backoffice in Groningen worden gedaan. Volgens burgemeester Pot zou de uitbesteding voor Ten Boer een reële besparing van twee ton moeten opleveren. “Als kleine gemeente was onze dienstverlening, vergeleken met Groningen, relatief duur. We hopen efficiencyvoordelen te behalen.” In januari 2005, zo vertelde gemeentesecretaris Geert Heiminge van Ten Boer, werd een onderzoek naar haalbaarheid, uitvoerbaarheid en wenselijkheid gestart. In de loop van vorig jaar gingen de gemeenteraden akkoord met de samenwerking. Tot dan toe is er 200 duizend euro aan werkuren in het traject gestoken, waarbij InAxis subsidie voor onder meer externe ondersteuning verleende. Op 1 januari 2007 treedt het model in werking.

Bezorgd

Helemaal nieuw is de samenwerking overigens niet, want Groningen doet al enige tijd de salarisadministratie, afvalverwerking, milieuzaken, brandweer en politie voor Ten Boer. Straks komen daar nieuwe taken bij. “Het maken van een bestemmingsplan doen we nu ook niet zelf. We besteden dat uit aan een stedenbouwkundig bureau. Straks doet Groningen het. Wellicht is het dan zelfs goedkoper”, zei Heiminge tijdens een workshop. In het zaaltje toonden workshopdeelnemers zich bezorgd over maatschappelijk gevoelige beleidsvelden. “Het minimabeleid van Groningen is zoals dat van ons in Ten Boer. Alleen doet Groningen nog veel meer”, stelde Heiminge de zaal gerust. “Maar als ons beleid zou veranderen en in grote mate inbreuk zou maken op de manier van werken van Groningen, dan kunnen ze in Groningen weigeren deze taak uit te voeren.”

Niet alles wordt uitbesteed. Zo houdt Ten Boer financiën, begroting, control, voorlichting, het beheer van de website, juridische zaken, kabinetszaken en interne zaken in eigen hand. Ook komen er straks drie beleidsregisseurs op het gemeentehuis van Ten Boer, die als schakel tussen de twee gemeenten moeten zorgen dat alles naar wens verloopt. “Groningen is een beleidsfabriek die enorm veel papier produceert. Kunnen we vasthouden aan ons eigen beleid, of lopen we straks aan de leiband van Groningen?”, vroeg Heiminge zich niettemin af.

Volwaardige speler

Die vraag stelde ook toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Remkes tijdens de conferentie ‘Spelen met samenwerking’ op 10 mei 2006, over het model Ten Boer/Groningen. Hij wees op de kwetsbare positie van Ten Boer. Als voorwaarde stelde hij daarom: “De gemeente, de kern van ons bestuurlijk bestel, moet als democratisch gelegitimeerd orgaan duidelijk greep hebben op de ontwikkeling en

uitvoering van het lokale beleid. Dus ook bij intergemeentelijke samenwerking moet zij een volwaardige speler zijn.”

Maar wat als blijkt dat Ten Boer niet haar stempel op het beleid en de uitvoering kan drukken? “Als dat uit de evaluatie blijkt, is het experiment mislukt”, aldus Remkes. De minister toonde zich ook bezorgd over de vraag hoe de innige samenwerking tussen twee gemeenten na een eventueel fiasco beëindigd moest worden. “Feit is dat als twee gemeenten samen op weg gaan, het moeilijk is om de weg terug te verzinnen.” Ook Heiminge stelde zich die vraag. “We hebben een contract voor zes jaar. Veertig mensen van Ten Boer zijn dan naar Groningen gegaan. Als het niet goed uitpakt, hoe kan alles dan teruggedraaid worden? Wie zijn bijvoorbeeld nog die veertig mensen?”

Emoties

Onder de ambtenaren van Ten Boer leidden de plannen onlangs nog tot onrust, want met de taken zullen ook ambtenaren worden overgeheveld naar Groningen. De plattelandsgemeente zal van 52 fte naar 12,4 fte gaan. Heiminge: “Ik had een zure middag op 13 april tijdens een bijeenkomst met het personeel. De emoties waren heftiger dan ik dacht. Er waren ambtenaren die spraken van onderwaardering en degradatie. Het waren moeilijke momenten. Toen de mensen hun functiebeschrijvingen zagen, bleken die veel zakelijker te zijn dan de meer menselijke benadering die ze gewend waren. De ophef was logisch. Sommige mensen werkten al 30 jaar bij de gemeente Ten Boer. Als je dan opeens twaalf kilometer verder moet werken, dan doet je dat wel wat. Maar we hebben het overleefd. Iedereen die in welke vorm dan ook iets wilde opmerken over de samenwerking, hebben we de gelegenheid gegeven die in gesprekken kenbaar te maken. Er is niemand die ik niet recht in de ogen kan kijken. De emoties hebben wel weer plaatsgemaakt voor inhoud. De mensen die er problemen mee hebben zijn degenen die in het nieuwe model geen functie hebben, of een andere functie die niet aan hun wensen beantwoordt.”

Ook burgemeester Pot kampt zelf nog met dilemma's. “De loyaliteit van ambtenaren in Groningen kan in het geding komen, want het kan gebeuren dat een wethouder van Groningen zegt: alle voorrang aan Groningen en Ten Boer komt op de tweede plaats. Dan hebben we een probleem.” Groningen telt 3300 ambtenaren, de diensten zijn behoorlijk autonoom en het is de vraag hoe sterk de binding met Ten Boer is. “De meeste medewerkers van Groningen weten waar Ten Boer ligt, maar daar houdt het meestal wel mee op”, stelde Heiminge. Henk Bakker, loco-secretaris en hoofd milieuzaken van Groningen, was vooral enthousiast over de samenwerking. “Vertrouwen in elkaar en in de samenwerking is de pijler voor succes”, zei hij. “Bovendien hopen we door de samenwerking de historisch gegroeide afstand tussen ommeland en stad te verkleinen.”

Successen en aandachtspunten

Heiminge kijkt terug: “We zijn heel erg tevreden. We hebben niet meer klachten en bezwaarschriften dan voorheen gehad. De klanttevredenheid voor de Wet maatschappelijke ondersteuning scoort een ruime 8. De dienstverlening is goed. Ook met zaken als paspoorten en rijbewijzen gaat het prima. De raad is erg tevreden over de hoge kwaliteit van de stukken. We hebben een organisatie achter ons staan die alle taken aankan. Het bestuur kan zich bezighouden met besturen en hoeft zich geen zorgen te maken over de kwetsbaarheid van de organisatie.” Ook de voorspellingen over de besparingen zijn uitgekomen. Ten Boer heeft door de samenwerking maar liefst 300.000 euro bespaard. “De raad heeft dat geld inmiddels bestemd voor de brede school, herhuisvesting van de bibliotheek en e-government.” Maar niet alles loopt op rolletjes. In de dienstverlening gaat echt wel eens iets fout. Dan krijgen burgers enveloppen met het logo van Groningen erop in plaats van Ten Boer. Het blijkt ook dat het met een grote ambtelijke organisatie als Groningen lastiger is om op processen te sturen. “Als er verschillende aspecten aan een vergunning zaten, dan gingen ambtenaren in Ten Boer vroeger even bij elkaar langs. Dat soort zaken verliep hier heel natuurlijk, maar in Groningen moet je dat organiseren. We moeten wennen aan de strakke opdrachtformulering. Het is zoeken voor ambtenaren hoe ze ervoor kunnen zorgen dat een verzoek in Groningen goed binnenkomt. We moeten moeite doen om iets gerealiseerd te krijgen, want het is zo’n grote organisatie. Maar, men gaat er wel voor.”

Doorwerking naar de landelijke politiek

Remkes laat tijdens het eerdergenoemde congres blijken een sterk voorstander te zijn van gemeentelijke herindeling. De leidende gedachte op het ministerie is dat gemeenten worden samengevoegd om schaalgrootte te bereiken. Dit zou de kwaliteit en slagvaardigheid van het lokaal bestuur ten goede komen. Desalniettemin wees hij het Groningse avontuur niet af: “Als ik zou vinden dat dit experiment in Ten Boer geen faire kans verdient, had ik een ander verhaal gehouden.” Hij waarschuwde voor ‘verrommeling’ van het binnenlands bestuur, maar stelde zich coulant op tegenover Ten Boer en Groningen. “Op het ministerie hebben we het besproken en we vinden het experiment de moeite waard.” Daarmee gaf Remkes het groene licht voor het model.

Wat is gelukt en wat niet?

- De kwaliteit van de dienstverlening is na uitbesteding niet gedaald.
- De politiek is tevreden over het gekozen model.
- Uitbesteding heeft tot aanzienlijke kostenbesparingen geleid; geld dat de gemeente Ten Boer nu ergens anders voor kan gebruiken.
- Op het gebied van dienstverlening is extra aandacht nodig om de ‘eigen identiteit’ van Ten Boer te borgen.

Belangrijke lessen

De volgende zaken zijn essentieel:

- Samenspel tussen burgemeester en gemeentesecretaris.
- Ruimte maken om te kunnen experimenteren door vitale coalities te bouwen.
- Politiek en bestuurlijk draagvlak voor ingrijpende organisatieverandering.
- Besef van urgentie om gewaagde nieuwe vormen uit te proberen.
- Emoties serieus nemen en bespreekbaar maken.
- Investeren in vertrouwen van twee kanten – Ten Boer en Groningen, maar ook bestuur en personeel.

Doorwerking en rol van InAxis

Tot 2008 hanteert Binnenlandse Zaken het beleid dat gemeenten die niet alle taken meer zelf uit kunnen voeren, maar moeten fuseren. Bestuurlijke schaalgroottes leidt automatisch tot kwalitatief betere organisaties en bestuur, is de gedachte. InAxis steunt de zoektocht van gemeenten als Ten Boer, die heel andere oplossingen zoeken. De kern van die oplossingen is dat betrokken gemeenten proberen de kwaliteit en efficiency te vergroten door samenwerking met andere gemeenten, met behoud van de bestuurlijke autonomie. Op die manier willen zij schaalvoordelen benutten en tegelijkertijd politiek en bestuur dicht bij de burger houden. Naast Ten Boer zijn er meer succesvolle experimenten. Vijf Friese gemeenten voegden hun ICT-afdelingen samen tot één gezamenlijke ICT-shared service. De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren voegden hun drie ambtelijke organisaties volledig samen, terwijl de afzonderlijke gemeenten blijven bestaan. Er zijn ook experimenten die stranden, omdat partijen er niet samen uitkomen, of omdat belangen te veel uiteen lopen. InAxis ondersteunt de zoektocht van de gemeenten met publicaties en de oprichting van een community 'shared services bij de overheid.nl'. Naast het online ontsluiten van praktijkverhalen, documenten, statuten van samenwerkingsverbanden en dergelijke organiseert InAxis bijeenkomsten, intervisiesessies en conferenties waarop mensen die geïnteresseerd zijn in dit type samenwerking van elkaars ervaringen kunnen leren.

Onder invloed van de beweging die zo ontstaat, stelt Binnenlandse Zaken in 2008 haar beleid bij. Samenwerking geldt voortaan als een oplossing voor schaalproblemen, gelijkwaardig aan herindeling. De directie Krachtig Bestuur, die bij de start van Balkenende IV wordt opgericht, maakt het bevorderen van intergemeentelijke samenwerking tot een van haar speerpunten en neemt de fakkel over van InAxis.

14.5 Enschede doorbreekt hulpverlenerscarrousel¹¹

Onlangs was Hans Weggemans, programmamanager maatschappelijke zorg van de gemeente Enschede, mee op huisbezoek bij een laagbegaafd echtpaar; mensen die nauwelijks voor zichzelf kunnen zorgen en hun twee kinderen van anderhalf en vijf jaar niet kunnen opvoeden. In het gezin wordt niet gecommuniceerd. De kinderen krijgen soms zelfs niet te eten. Een hulpverlener doet de zwemles, de ouders kijken televisie. Drie weken eerder was de vrouw door haar echtgenoot in elkaar geslagen. “Toen ik bij het gezin was, kwam net de kinderbijslag binnen. De ouders sprongen meteen op de fiets om een cadeautje voor de kinderen te kopen, want dat hadden ze wel verdiend”, vertelt Weggemans.

Paradox

Bij dit multi-probleemgezin kwamen tien hulpverleners over de vloer die vooral langs elkaar heen werkten. Weggemans: “Deze mensen vinden het heerlijk om zoveel aandacht te krijgen. Het sterkt hen in het idee dat de problemen niet aan hen liggen, maar aan bijvoorbeeld de drank of hun ouders.” De paradox is echter dat het omgaan met al die hulpverleners hoge eisen stelt aan de cliënt. “Men verwacht rationeel gedrag van deze probleemgezinnen, terwijl dat nu precies is waar ze niet toe in staat zijn.” Enschede heeft zo’n tweehonderd multi-probleemgezinnen en honderd zware individuele gevallen, die doorgaans kampen met combinaties van problemen als verslaving, criminaliteit, gezondheidsklachten, geldzorgen, psychische problemen. “De carrousel aan hulpverlening bleek geen greep op deze zware gevallen te hebben, terwijl er gezinnen bij zitten die soms jaarlijks 150 duizend euro aan hulp kosten. Op het ‘vrijblijvend diagnosticeren’ volgde vaak geen adequate hulpverlening. Cliënten konden zich onttrekken, vertoonden shopgedrag, speelden organisaties tegen elkaar uit. Er vielen ook cliënten tussen wal en schip door de regels die organisaties afzonderlijk van elkaar hanteerden.”

Subketens

Vanaf 1998 nam de gemeente Enschede diverse maatregelen om instanties beter te laten samenwerken. “Na enige tijd moesten we echter constateren dat het hulpaanbod te versnipperd was”, zegt Weggemans. De subketens van onderwijs, psychologische zorg, jeugdzorg, maatschappelijk werk, de sociale dienst, politie en justitie werkten als ‘domeinen’ wel beter samen, maar dwarsverbanden waren er nauwelijks. “Deze domeinen hadden weinig met elkaar te maken. Ze stonden met de rug naar elkaar. De institutionele en professionele belangen zijn vaak tegenstrijdig”, stelt Weggemans. “Hulpverleners schakelen bijvoorbeeld niet snel Justitie in, want dat wordt als een brevet van onvermogen gezien.”

11 Overgenomen uit *InAxis Magazine* 18, april 2006. Auteur: Tjitske Lingsma, bewerking: Léon Sonnenschein.

Weggemans, die zelf uit een andere sector kwam toen hij twee jaar geleden als programmamanager werd aangesteld, herinnert zich nog hoe hij als buitenstaander met verbazing naar de chaos in het hulpaanbod rondom multi-probleemgevallen keek. “De overheid heeft de versnippering zelf gecreëerd. Ministeries hebben ieder hun eigen, aparte lijnen naar instellingen. Gemeenten mogen die lijnen weer bij elkaar brengen.”

Wijkzorgteams

Enschede besluit dat het roer om moet. Gaandeweg realiseert de gemeente zich dat er een stevige samenwerkingsstructuur van instellingen rondom een cliënt opgebouwd moet worden. Begin 2005 start de gemeente in stadsdeel Oost een pilot Coördinatie Zorg en Veiligheid die uitmondt in het opzetten van twee wijkzorgteams. De coördinatie van het wijkzorgteam ligt bij een onafhankelijke teamleider die in dienst is van de gemeente. Het team bestaat verder uit de wijkagent, maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg, de woningbouwcorporatie, de leerplichtambtenaar, het wijkwelzijnswerk, de jeugdgezondheidszorg, de gezinsondersteuner en de casemanager werk en bijstand. “Door de kracht van het probleem hebben we iedereen weten te overtuigen mee te doen”, zegt Weggemans. Het team komt bijeen om de informatie over extreme probleemgevallen te bespreken en afspraken te maken. Ze vormen een hecht netwerk rond de cliënten. Tijdens het overleg komen 25 tot 30 casussen aan bod. “De regie is in handen van de teamleider, die geen bevoegdheden naar instellingen heeft. Het komt aan op het inhoudelijk overtuigen van de organisaties.” Het maatschappelijk werk fungeert in principe als de spil van de hulpverlening. Die organisatie is belast met de indicering van een probleemgezin of cliënt en stelt een plan van aanpak op. “De keuze om maatschappelijk werk deze rol te geven is opmerkelijk,” erkent Weggemans, “omdat er op deze organisatie juist sterk was bezuinigd. Maar in Enschede krijgt het maatschappelijk werk extra geld om deze centrale rol in de hulpverlening te spelen.”

ICT-systeem

Om alle partijen in staat te stellen beter samen te werken, heeft Enschede zelf een ICT-systeem ontwikkeld. Hierin wordt alle informatie, van de cliëntdossiers tot telefoonnummers van hulpverleners, opgeslagen. Daardoor kunnen betrokken instanties elkaar informeren en van alle ontwikkelingen op de hoogte blijven. Weggemans benadrukt dat het wijkzorgteam, dat in het stadsdeellokantoor is gevestigd, onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. “Intern hebben we de discussie of de gemeente wel verantwoordelijk is voor individuele casuïstiek. Maar de gemeente moet het initiatief nemen, want organisaties blijken niet gewend om over de schutting te kijken en de eigen rol te bespreken. Zonder strakke regie van

de gemeente lukt het niet”, concludeert Weggemans. “Het is eigenlijk treurig dat het niet al veel eerder op deze manier geregeld is.”

Dwang

De ervaringen met de wijkzorgteams zijn positief. Er is een veel betere coördinatie van hulp en dienstverlening voor probleemgevallen ontstaan. De cliënt en de problematiek zijn centraal komen te staan en de organisaties werken samen. Met de woningbouwcorporaties is bijvoorbeeld afgesproken

dat ze een huurder pas op straat zetten als de wijkzorgteams ermee akkoord gaan. Weggemans: “Je kunt mensen wel uit hun huis zetten, maar meestal wordt het probleem daarmee alleen maar verschoven.” De teamleider kan ook besluiten tot onorthodoxe maatregelen. Weggemans noemt als voorbeeld een gezin met acht kinderen dat geen legale status en dus geen inkomen heeft. “Als blijkt dat zo’n gezin via inbraken aan de kost moet komen, kunnen we besluiten een uitkering te verstrekken.” Als het nodig is wordt ook hard ingegrepen. “Sancties toepassen behoort niet tot de natuurlijke houding van hulpverleners, maar inmiddels behoren ook dwang en drang tot het instrumentarium. Het kan gewoon niet dat kinderen tot ‘s nachts twee uur op straat zijn. Nu zetten we de leerplichtambtenaar erop en krijgen ouders een proces-verbaal. Vroeger vonden we zoiets sneu.”

‘Buitenstaander’

Weggemans is ‘zeer tevreden’ over de pilot, die in negen maanden werd afgerond. Een van de succesfactoren is ook de betrokkenheid van ‘buitenstaanders’ als hijzelf. “Laat het reorganiseren over aan mensen die niet uit de sector komen. Hun verwondering is een goede leidraad.” Verder adviseert hij om de kern van het probleem als uitgangspunt te nemen. “Hou bij de reorganisatie steeds een modaal probleemgezin voor ogen. Die situatie is overtuigend genoeg om de organisaties te doordringen van de noodzaak tot verandering.” Er zijn ook punten die beter hadden gekund, zoals de communicatie. “We hadden in verschillende stadia beter moeten uitleggen waar we stonden. Ook hadden we de werkprocessen eerder moeten uitschrijven.” Inmiddels heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om ook in andere stadsdelen wijkzorgteams in te stellen. Momenteel (voorjaar 2006, LS) functioneren er twee wijkzorgteams, rond de zomer moeten het er elf zijn.’

Wat is gelukt, wat niet?

- Het geeft beter inzicht in de stapeling van problemen waarin sommige gezinnen zitten.
- Het biedt concrete oplossingen aan mensen die al lange tijd aan de zijlijn van de samenleving staan.
- De winst zit in betere afstemming, niet in minder hulpverleners.
- De nieuwe werkwijze kan nog systematischer worden aangepakt.

Belangrijke lessen

- Het is lastig om verschillende organisaties zo ver te krijgen dat ze het eens worden over de gemeenschappelijke aanpak van een probleemsituatie.
- Organisaties veranderen het gemakkelijkst wanneer ze de reële situatie waarin klanten/burgers verkeren als uitgangspunt nemen.

Doorwerking en rol van InAxis

In dezelfde periode dat Enschede een aanvraag voor een experiment indiende, kreeg InAxis ook nog twee andere aanvragen voor een experiment om de keten slimmer te organiseren: de ketenunit Amsterdam, om de aanpak rond jeugdige veelplegers te verbeteren en het Jongerenloket Rotterdam een aanpak om de samenwerking tussen sociale dienst, onderwijs en CWI op het gebied van jeugdwerkloosheid te verbeteren. Achter de drie aanpakken bleken vergelijkbare concepten schuil te gaan. Dat leidde tot de InAxis-publicatie *Ketenunits: Grip krijgen op Publieke ketens*¹², waarin een nieuw concept werd beschreven om ketensamenwerking beter en minder vrijblijvend te organiseren. Ketensamenwerking is in die periode volop in ontwikkeling. Het wordt gezien als één van de oplossingen om de samenwerking tussen organisaties rondom maatschappelijke vraagstukken te verbeteren. Mede daarom steunt InAxis de oprichting van de Ketenalliantie, een initiatief van de stichting Ketens en Netwerken en het BKWI (Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen).

In het najaar van 2006 kreeg Enschede een innovatiepatent voor het experiment met haar aanpak van multi-probleemgezinnen. Via informatiebijeenkomsten en door InAxis georganiseerde leerkringen werd de aanpak breed verspreid. Inmiddels zijn er ca. 30 gemeenten die hun aanpak mede op Enschede hebben gebaseerd.

12 *Ketenunits: Grip krijgen op publieke ketens*, Arjan van Venrooy en Léon Sonnenschein, Den Haag 2008.

Kenmerken ketenunit

- De partners vormen één (tijdelijke) gemeenschappelijke organisatie-eenheid waarin medewerkers van alle kernpartners gedetacheerd zijn (interface).
- De organisatie-eenheid werkt op basis van één werkproces.
- In de organisatie-eenheid vinden vraagarticulatie en diagnose plaats.
- De organisatie-eenheid voert de regie, treedt op als opdrachtgever van de keten en monitort de uitvoering.
- Onafhankelijk teamleider bevoegd om knopen door te hakken.
- De back-offices van de kernpartners fungeren als hoofdaannemer.
- Relevante klantinformatie voor alle partners inzichtelijk.
- Soms elementen van vraagsturing door inkoop van benodigde diensten.

14.6 Horecaloket Amsterdam: zeven horecavergunningen in één klap¹³

Binnen een jaar had de gemeente Amsterdam het voor elkaar. Met het nieuwe online formulier kunnen horecaondernemers in een keer zeven vergunningen aanvragen.

Als er één bedrijfstak is met een uitgesproken hekel aan de overheid, dan is het de horeca wel. Toch organiseerde Economische Zaken van de gemeente Amsterdam de Dag van de Dienstverlening Horeca. “Tot onze verbazing kwamen er meer dan honderd ondernemers op af”, vertelt Maurice van Erven, beleidsmedewerker e-Government van de gemeente Amsterdam. “Ze waren blij eindelijk niet eens met de afdeling Handhaving van doen te hebben, maar ontvangen te worden door Economische Zaken in een sfeer van: Welkom ondernemers, vertel ons wat er beter kan.” Met stickers mochten de ondernemers aangeven welke van de tien grootste knelpunten zij het belangrijkste vonden. Klacht nummer één: telkens dezelfde informatie aan de overheid moeten verstrekken. Daarmee was het startschot gegeven voor het ontwikkelen van een digitaal formulier, waarmee beginnende horecaondernemers in één klap maar liefst zeven vergunningen konden aanvragen.

¹³ Overgenomen uit *InAxis Magazine* 24, juni 2007. Auteur: Tjitske Lingsma, bewerking: Léon Sonnenschein.

Horeca1 bevat:

- Een beslisboom
- Een adviesmodule
- Aanvraagformulieren voor:
 - een drank- en horecaverunning
 - een exploitatievergunning
 - een terrasvergunning
 - een speelautomatenvergunning
 - een gebruiksvergunning
 - een milieuvergunning
 - de wet Bibob

Honderden vragen

Het projectteam in Amsterdam ontdekte al snel dat ze het gemakkelijkst aan informatie kwamen door zich als klant op te stellen. Toen Van Erven en zijn collega Ellen Veul begonnen te bellen naar afdelingen ontdekten ze dat horecaondernemers bij het verkrijgen van vergunningen voor een schier onmogelijke taak stonden. Niemand had overzicht van de regels, regels en wetten. “Alles bij elkaar heeft het ons driekwart jaar gekost om het hele traject te doorgronden. En toen hadden we alleen nog maar in kaart welke vergunningen er waren. Nog niet welke je precies waarvoor nodig hebt. Laat staan wat je moest doen om ze daadwerkelijk te krijgen.” De bedrijfsvoering deugde simpelweg niet.

“Het inventariseren van alle te doorlopen stappen was voor het projectteam een echte eyeopener. Zozeer zelfs, dat de leden zelf verontwaardigd werden”, aldus Veul. Ook deed het projectteam een onderzoek naar de vragen in de papieren versies van de zeven vergunningen (zie kader). Daaruit bleek dat horecaondernemers 500 vragen moesten beantwoorden die elkaar veelal overlaptten. Nadat de dubbelingen eruit waren gehaald, bleven er 320 vragen over. Dat is een reductie van 36 procent ten opzichte van de papieren formulieren. Maar liefst 200 vragen gaan over de wet Bibob, de integriteitscheck die bestuursorganen bij partners kunnen toepassen, waarvan Amsterdam de zwaarste versie toepast. Dit betekent dat andere gemeenten, waar de wet Bibob minder streng wordt toegepast, met 120 vragen klaar zouden zijn.

Na beraad werd besloten het formulier in drieën onder te verdelen. Het eerste deel bestaat uit een beslisboom met twintig vragen, waardoor duidelijk wordt wat voor soort horecagelegenheid een ondernemer wil beginnen (wel of geen speelautomaten, muziek, frituur). Daarna volgt een gedeelte waarin informatie wordt gegeven over instanties waar de horecabaas zich moet melden, zoals de Kamer van Koophandel, Belastingdienst, Buma Stemra. “Het is een extra service”, zegt Van Erven. “Deze informatie dient ook om ondernemers een overzicht te geven van wat er bij een eigen zaak komt kijken, zodat ze weten waar ze aan beginnen. We

willen op deze manier ook voorkomen dat een café bij opening alweer dicht moet, omdat bepaalde zaken niet zijn geregeld.”

Het derde gedeelte betreft de eigenlijke vragenlijst. Niet alleen moeten hier personalia worden ingevuld, maar ook de 320 vragen. Het opstellen van dit onderdeel heeft het team de nodige hoofdbrekens gekost. Van Erven: “De scope bleef maar zwieberen. Het bleek moeilijk voor de diverse betrokken partijen om in een keer alle mogelijkheden te overzien. Telkens kwamen er nieuwe formuliertjes onder kasten vandaan. Dan moest er opnieuw een vraag worden ingevoegd. Omdat de vragen aan elkaar geschakeld zijn, moesten we dan ook steeds weer terug naar de tekentafel.” Ook waren er telkens discussies over de interpretatie van wetgeving en uitvoering. “Het gaat om zeven vergunningen die het terrein van vier ministeries bestrijken. Het betekent dat de inhoud nooit is afgebakend. Ik zou graag zien dat er een landelijke instantie was die uitsluitsel zou geven”, aldus Van Erven.

Kleur en houtsoort

Ondanks alle obstakels was het online formulier, dat Horecai werd gedoopt, binnen een jaar klaar en gingen de Amsterdamse stadsdelen Centrum en Westerpark ermee van start. Daarna begon de uitrol naar de overige stadsdelen, die ieder 10.000 euro voor de kosten betalen. Toen bleek al dat het formulier niet zomaar over te nemen was. “Per stadsdeel moet het digitale formulier worden aangepast, want er zijn onderlinge verschillen zoals de leges, de openingstijden, het eigen logo.” Bovendien moesten de stadsdelen hun eigen organisatie inrichten op een goede afhandeling. Van Erven: “Het hele pakket gaat naar één punt, vanwaar het verspreid moet worden naar de afdelingen die de vergunningen verlenen. In Westerpark zit één mevrouw die de verdeling doet. Dat is makkelijker organiseren, dan wanneer er meerdere afdelingen bij betrokken zijn.”

Het voornemen was om een vervolg te geven aan Horecai. Het idee daarachter was dat de gemeente zoveel informatie over horecaondernemingen had dat ook andere organisaties daar baat bij zouden kunnen hebben. Het Amsterdamse projectteam telde achttien organisaties, zoals Buma/Stemra, Kamer van Koophandel of de Arbodienst.

Dat bleek gemakkelijker gezegd dan gedaan. Vanwege technische verschillen kan de gemeente niet doorschakelen naar de Kamer van Koophandel. Er loopt gewoon geen lijntje. Sommige organisaties zitten ook niet te wachten op informatie, omdat ze andere – commerciële – belangen hebben, of ze moeten niets van zo'n decentraal project hebben. Ook blijkt het nog niet zo gemakkelijk voor andere gemeenten om het digitale loket over te nemen. Het was de bedoeling om het Amsterdamse model te vertalen naar een Nijmeegs model. Maar dat leverde nogal wat spanning op, omdat het model minder overdraagbaar was dan gehoopt. Om een voorbeeld te noemen: in Nijmegen werd voor de terrasvergunning, bijvoorbeeld, naar de kleur en houtsoort van de terrasstoel gevraagd. “Eén-op-één kopië-

ren is niet mogelijk”, zeggen Van Erven en Veul. “De essentie van ons model is overall toepasbaar, maar in de vertaling naar andere gemeenten stuit je op andere definities en andere mee te wegen aspecten.” Wel is het handig om de systematiek over te nemen: de denk- en werkwijze van de horecaondernemer als vertrekpunt nemen, praten met ondernemers, nadenken over dienstverlening. “Dat hoeft helemaal niet te eindigen in een digitaal horecaloket. Het gaat erom dat de dienstverlening verbetert. In Breda wil men de horecaondernemers juist aan de balie zien en kennen ze dus alle uitbaters en hun panden.”

Slimme medewerker

Terugkijkend spreekt Van Erven van een succes. “Het was erg leuk om het enthousiasme bij de gemeenten te zien over het snelle resultaat dat we hebben geboekt.” Ook de horeca is tevreden. “We hebben het formulier op de Horecava gepresenteerd. Binnen no-time zeiden de ondernemers: de overheid is zo gek nog niet.” Voorheen was een goed ingevoerde ondernemer minstens drie uur bezig met het invullen van alle formulieren. Met Horecai is dat teruggebracht met twee uur. Maar veel ondernemers wisten lang niet alles. Als een bedrijf alcohol wil schenken, is een gescheiden heren- en damestoilet verplicht. Regelmatig komt het voor dat cafés open gaan, maar geen drank schenken, omdat ze de gescheiden toiletten vergeten zijn. Van Erven: “Daarom is het handig dat er bij vraag vier staat: ‘Heeft u gescheiden toiletten?’ Het formulier is eigenlijk ook een opvoedcursus voor ondernemerschap geworden.”

Ook voor de gemeente heeft het formulier grote voordelen. De administratieve en bestuurlijke lasten blijken ieder met 1800 euro (samen: 3600 euro) omlaag te kunnen. Van Erven: “Als de organisaties er in de toekomst op ingesteld zijn, is de doorloop vlotter en kunnen de leges ook omlaag. Het formulier is dus sneller, goedkoper en er worden minder fouten gemaakt.” Niet voor niets won het project de Europese e-Government Award 2007 in de categorie Better public services for growth and jobs.

Delen van kennis

Om met dit experiment van start te gaan, diende economische zaken van de Gemeente Amsterdam een subsidieaanvraag in bij InAxis. De aanvraag werd gehonoreerd, met als voorwaarde dat Amsterdam een referentiegroep samenstelde die betrokken werd bij het experiment. InAxis probeerde hiermee al direct te zorgen voor verspreiding van kennis en ervaring, in de hoop dat vernieuwende experimenten ook op andere plekken geworteld zouden raken. Met die eis werd de exercitie wel complexer. Alleen al in Amsterdam moest er rekening worden gehouden met 54 organisaties: 40 diensten en 14 stadsdelen. “Op zich betekent dat al veel overleg om maatwerk te kunnen leveren, want alle stadsdelen hebben een

eigen structuur en systeem”, aldus Van Erven. De verbreding binnen Amsterdam heeft bijgedragen aan het succes van het experiment. Na een oproep aan gemeenten die actief bezig zijn met digitale dienstverlening, bleven twaalf steden over die mee gingen draaien in het project. Er bleken echter grote verschillen tussen de gemeenten, in omvang, kennisniveau en betrokkenheid. Sommige gemeenten deden actief mee, anderen beperkten zich tot meelesen. Dit leidt tot een belangrijke leerervaring. Van Erven: “Een volgende keer zullen we meer selecteren op gemeenten die al druk bezig zijn met e-Government en zich identificeren met het specifieke probleem. Dat draagt bij aan betrokkenheid en het wordt makkelijker om ervaringen te delen. Het zou nog mooier zijn als meerdere gemeenten tegelijkertijd en op hun eigen manier het probleem aanpakken. Dan ontstaat er echt een lerend netwerk waarbij je van elkaar kunt leren.”

Wat is gelukt, wat niet?

- Horecaondernemers kunnen online, met één digitaal formulier, in één keer, zeven vergunningen aanvragen. In plaats van drie uur is een ondernemer nog maar één uur kwijt met aanvragen.
- De horecaondernemer heeft online de beschikking over een beslisboom voor het type horecagelegenheid dat hij wil starten.
- De horecaondernemer heeft online de beschikking over informatie voor andere, niet gemeentelijke, instanties waar hij zich moet melden of vergunningen moet aanvragen.
- De complexiteit, tegenstrijdigheid en onduidelijkheid in wet- en regelgeving op het gebied van horeca is inzichtelijk geworden.
- De bestuurlijke en administratieve kosten kunnen 3600 euro omlaag en in de toekomst de leges wellicht ook.
- De ondernemer moet nog steeds 320 vragen beantwoorden om de vergunningen te kunnen aanvragen.
- De horeca is positief over het behaalde resultaat.

Belangrijke lessen

- Eén formulier en applicatie is niet mogelijk. Uitrol, zelfs binnen één stad als Amsterdam, vraagt om specifieke aanpassingen per stadsdeel.
- Hetzelfde geldt voor uitrol naar andere gemeenten. Interpretatieverschillen van de wetgeving en lokale regelgeving vragen om specifieke aanpassingen.
- Eén loket aan de voorkant vraagt ook om aanpassingen in de back-office om tot goede afhandeling van de aanvragen te komen.
- Verdere stroomlijning en vereenvoudiging voor ondernemers, door bijvoorbeeld samenwerking met rijksinstanties, vergt tijd en overleg. Daarbij zijn vertrouwen in elkaars werkwijze en gegevens cruciaal.
- Erkenning voor de projectleider, zoals een award en uitroep tot ‘slimme medewerker van het jaar’, helpt bij het overtuigen van andere partijen.

- Andere gemeenten mee laten kijken bij de ontwikkeling van de oplossing helpt bij toekomstige verspreiding van de innovatie, mits daar voldoende kennis en commitment aanwezig zijn. Het maakt het voor de innovator complexer.

Doorwerking en rol InAxis

InAxis stelt als eis aan het experiment in Amsterdam het vormen van een referentgroep. Die eis komt niet uit de lucht vallen. Eerdere ICT-experimenten blijken vaak moeilijk te verspreiden zonder tussenkomst van commerciële partijen. Het vormen van een referentgroep rondom het experiment leidt al in een vroeg stadium tot vorming van een potentiële groep van adopters die vertrouwd zijn met de oplossing en ook inzicht hebben in de manier waarop ze deze kunnen aanpassen aan hun eigen situatie. Toch blijft verspreiding beperkt. Wel worden elementen opgenomen in tools die het Rijk laat ontwikkelen. Een belangrijk neveneffect van het experiment is dat de onduidelijkheden en tegenstrijdigheden in de wet- en regelgeving van verschillende departementen naar boven komen. Naar aanleiding daarvan start, op initiatief van InAxis, in het najaar van 2008 een traject onder leiding van de directeur-generaal bij Binnenlandse Zaken om deze tegenstrijdige regelgeving aan te pakken. Dit traject wordt begeleid door het programma 'Casusadoptie', een methodiek om aan de hand van concrete casussen onbedoelde belemmeringen in beleid, wet- en regelgeving aan te pakken. Deze methodiek is enkele jaren eerder ontwikkeld met steun van InAxis.

14.7 No-go voor waterketenhuis Limburg¹⁴

In Limburg staken partijen die zich met water bezighouden de koppen bij elkaar. Op initiatief van de provincie ontstond een stuurgroep Waterketen Limburg, met als taak het creëren van draagvlak voor samenwerking in de Limburgse waterketen.

Het idee achter de samenwerking was dat 'alle water in de pijp' – waterwinning, riolering en waterzuivering – ondergebracht zou worden in een samenwerkingsbedrijf van provincie, waterschappen, gemeenten en waterleidingbedrijf. Drie pilot-projecten, waaraan negentien Limburgse gemeenten plus de overige partners in de waterketen deelnamen, hadden laten zien dat aanzienlijke efficiëncywinst, kostenbesparing en verbetering van de dienstverlening voor burgers en bedrijven mogelijk waren. Het idee werd verder ontwikkeld met steun van InAxis. Dat leidde tot de conclusie dat het waterketenbedrijf, bij deelname van alle 49 Limburgse gemeenten, tot een besparing kon leiden van 22 miljoen euro per jaar.

14 Uit *InAxis Magazine* 15, oktober 2005. Auteur: Tjitske Lingsma, bewerking: Léon. Sonnenschein.

In financieel, juridisch en fiscaal opzicht was er niets dat de vorming van een waterketenbedrijf in de weg stond. Desondanks volgde er een 'no-go'.

Successen koesteren

Raymond Vliegen, vanaf het begin projectmanager van het Waterketenbedrijf Limburg, is de laatste om te beweren dat het project is mislukt. "Sterker nog, het is een zeer succesvol verlopen project. Met, helaas, een teleurstellende uitkomst. Desondanks hebben we volledig boven water gekregen óf een waterketenbedrijf zinvol is en aan welke organisatorische voorwaarden moet worden voldaan. De afgelopen drie jaar hebben een enorme hoeveelheid nuttige informatie opgeleverd." Vliegen is daarom, naar eigen zeggen, niet kwaad, maar wel teleurgesteld dat het project stilligt.

Wat ging er mis? Heel feitelijk komt het erop neer dat aan één voorwaarde van de projectgroep niet is voldaan: instemming van ten minste vijf Limburgse gemeenten. Toen puntje bij paaltje kwam, wilden slechts drie gemeenten mee op weg naar het Waterketenbedrijf Limburg. "Achteraf moet je constateren dat op bestuurlijk niveau niet alle partijen dezelfde doelstelling nastreefden. (...) De betrokken bestuurders hebben aanvankelijk allemaal 'ja' gezegd tegen een waterketenbedrijf, maar bij nader inzien bleken een aantal gemeenten en de waterschappen weliswaar te voelen voor samenwerking, maar dan vanuit de geborgenheid van de eigen organisatie, zonder de vorming van een gezamenlijk, maar afzonderlijk bedrijf."

Volgens Vliegen schrokken ze vooral van het tempo waarin het waterketenbedrijf vorm kreeg. "Het boemeltje bleek een sneltrein te zijn", zegt hij. "Dat is jammer. Als ze van tevoren hadden duidelijk gemaakt dat we, om politiek-bestuurlijke redenen, niet te hard van stapel moesten lopen, dan hadden we het ontwikkelings-tempo vanzelfsprekend aangepast. Maar dat signaal kregen we pas in het finale stadium."

Hogere machten

Vliegen rekent het de betrokken bestuurders niet echt aan. Er speelden ook hogere machten een rol. In het voorjaar van 2003 stuurde het kabinet een visie op de waterketen naar het parlement. Die visie liep volledig in de pas met wat zich in Limburg al voltrok: meer samenwerking in de waterketen. Begin 2004 kwam daar het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de bekostiging van het waterbeheer overheen. Dit onderzoek propageerde niet alleen de vorming van waterketenbedrijven, maar bevestigde bovendien het gelijk van het kabinet om te streven naar de invoering van één waterketennota voor burgers en bedrijven.

Deze ontwikkelingen waren voor zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten als de Unie van Waterschappen aanleiding om, zoals Vliegen het zegt,

“in de pen te klimmen en al hun lobbycapaciteit aan te wenden om het tij te keren”. Volgens Vliegen speelde daarbij ook een rol dat het Limburgse model inmiddels school begon te maken in andere delen van het land. “Ons succes heeft wellicht bijgedragen aan de harde, afwijzende reactie van de koepelorganisaties”, stelt Vliegen. Dat vervolgens de bestuurders in Limburg zijn meegegaan, kan hij wel begrijpen. “Taken overdragen ligt natuurlijk al gevoelig. En als je eigen koepelorganisaties er dan ook nog eens een flinke schep bovenop doen, dan ga je niet verder.”

Pilot

Wat Vliegen teleurstellend vindt, is dat de koepels niet hebben ingezet op lering trekken uit Limburg als pilot voor Nederland. “Ik had mij kunnen voorstellen dat ze de conclusie hadden getrokken dat waterketenbedrijven in het hele land voorlopig voorbarig was, maar dat Limburg als pilot zou worden benut om te bezien of een dergelijke onderneming daadwerkelijk de voordelen oplevert die wij ervan verwachtten. Maar zelfs dat was kennelijk al te bedreigend.” Vliegen constateert: “Het openbaar bestuur in Nederland is een beetje dubbel. Als de rijksoverheid zich mengt in lokale of regionale aangelegenheden, dan is het huis te klein. Maar als er van onderop iets moois ontstaat, dan zie je bestuurders toch eerst naar boven kijken: naar Den Haag en naar de koepelorganisaties. Dat is jammer.” Dat de ontwikkeling van ‘onderop’ niet is te stoppen, ziet Vliegen bewezen in Amsterdam. Daar heeft de gemeenteraad in april zijn fiat gegeven aan samenvoeging van de Dienst Water en Riolerings en het Waterleidingbedrijf. Deze nieuwe organisatie wordt eigendom van de gemeente en van het hoogheemraadschap (waterschap) Amstel, Gooi en Vecht. “Iedereen weet dat het er uiteindelijk toch van kan komen”, zegt Vliegen.

Wat is wel gelukt en wat niet?

- Het experiment heeft inzicht opgeleverd in de manier waarop een waterketenbedrijf juridisch en organisatorisch vormgegeven kan worden.
- Er ligt nu een degelijk onderbouwde businesscase, die laat zien dat aanzienlijke besparingen mogelijk zijn.
- Het waterketenhuis is niet gerealiseerd, zelfs niet met een beperkt aantal deelnemers als pilot.

Belangrijkste conclusies en lessen

- De verschillende partners in het project hadden verschillende belangen. Hierdoor was er geen sprake van een gedeelde beleving van probleem, doel en oplossing. De partijen hadden zich wel formeel via een intentieverklaring gecommitteerd, maar de achterliggende doelen – grotere doelmatigheid, besparingen, betere service voor de klanten en positieve effecten op het milieu – telden niet voor alle partijen in dezelfde mate.

- De stuurgroep had meer overleg moeten voeren met indirect betrokken partijen, met name partijen die een hindermacht kunnen opwerpen. Het tijdig betrekken van deze partijen had het risico van tegenwerking kunnen terugdringen. Het toevoegen van een klankbordgroep aan het project had de indirecte stakeholders nauwer bij het project kunnen betrekken. Nu was hun invloed minder voorspelbaar en uiteindelijk doorslaggevend voor het 'no-go'.
- De stap ineens naar een volledig geïntegreerd waterketenbedrijf bleek te groot voor de gemeenten. Het overdragen van zoveel verantwoordelijkheden bleek niet haalbaar. Het bijstellen van doelen en het kiezen voor een gefaseerde integratie werd echter niet overwogen.
- Het project lijkt zichzelf voor het blok te hebben gezet met de harde eis om instemming te verkrijgen bij vijf gemeenten. Er is geen poging ondernomen de deadline op te rekken, terwijl voor de rest veel lichten op groen stonden.
- De betrokkenheid van de provincie als opdrachtgever is gedurende het project langzaam weggezaakt.
- Ditzelfde geldt voor de betrokkenheid van bestuurders. Gemeenten werden aanvankelijk vertegenwoordigd door burgemeesters; later door wethouders of ambtenaren met andere belangen.
- De Unie van Waterschappen en de VNG bleken zich onverwacht kritisch op te stellen tegen de voorgenomen integratie in Limburg. Dat had grote invloed op de aarzeling van de beide waterschappen en de gemeenten. Dit had wellicht voorkomen kunnen worden door deze koepelorganisaties in een vroeg stadium in de besluitvorming te betrekken.

Doorwerking en rol van InAxis

Waterketenhuis Limburg was InAxis' eerste Rakeling 'avant la lettre'. InAxis had de subsidie kunnen terugvorderen, 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. Bovendien was duidelijk dat hier keihard gewerkt was om het van de grond te krijgen. De vraag die de medewerkers van InAxis zich stelden was dan ook vooral: Hoe kunnen we leren van deze mislukking?:

‘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 complex bestuurlijke samenwerking een rol speelde. Limburg zelf ook trouwens.’¹⁵

¹⁵ Pinguïns kunnen vliegen, innovatie en leren in het Openbaar bestuur: Praktijk en reflectie, Léon Sonnenschein en Paul van Hal, M&O nummer 3, mei/juni 2009.

Zo'n toepassing van de lessen van Waterketenhuis Limburg vindt plaats in 2006, ook in Limburg. De Provincie dient een experimentaanvraag in voor het opzetten van een handhavingsloket op het industriecomplex Chemelot. Daarin moeten alle toezichthoudende instanties van provincie, gemeente, waterschappen en Rijk gaan samenwerken. Het experiment kent een aarzelende start. Maar, naar aanleiding van een gedachtewisseling tussen medewerkers van InAxis en de verantwoordelijke gedeputeerde, vindt er deze keer wel een interventie plaats om bestuurlijke betrokkenheid te borgen. De bestuurders trekken het experiment zelfs nog verder door dan de ambtelijke werkgroep voorstelt. In Limburg had InAxis ervaring opgedaan met leren van een Raking.

Inmiddels is de kans aanwezig dat de laatste woorden van Raymond Vliegen in het interview waarheid worden. In de voorstellen van een van de ambtelijke werkgroepen voor de heroverweging staat, onder andere, het voorstel om samenwerking in de waterketen te verbeteren. De bijbehorende businesscase is gebaseerd op de cijfers van Waterketenhuis Limburg.

14.8 Belangrijke leerervaringen

Terwijl mensen in de experimenten leren van hun eigen proces en mensen in het openbaar bestuur leren van de experimenten, leert InAxis zelf ook van haar eigen proces. Een van de inzichten die InAxis opdoet is dat zij 'leren in het openbaar bestuur' kunnen organiseren en dat het ook mogelijk is om ruimte te scheppen voor het leren van mislukkingen. Dat leren vraagt om een 'buitenboordmotor' en methodieken, zoals de methodiek voor kenniscodificatie. Maar ook om bescherming en erkenning door een gezaghebbende instantie die de benodigde ruimte durft te geven en middelen in durft te zetten als een vorm van risicokapitaal.

Het belang van vitale coalities

De Commissie InAxis vormt een van de kernen van een vitale coalitie voor innovatie in het openbaar bestuur. Deels informeel en losjes gekoppeld via persoonlijke verbindingen, gaf die coalitie vorm aan een dynamiek van vernieuwing.

Leden van de Commissie zijn afkomstig uit alle lagen van het openbaar bestuur. Zij worden door Martin van Rijn en Wolter Lemstra aangezocht op basis van hun positie en innovatieve drive en zitten vaak ook weer in andere netwerken van vernieuwing. Tegelijkertijd zitten ze er uitdrukkelijk op persoonlijke titel en niet als vertegenwoordiger van hun branche of departement. Daarnaast is de Commissie onafhankelijk en rapporteert direct aan de minister. Dat betekent dat zij niet gebonden is aan de bestaande beleidslijnen.

Die onafhankelijke positie van de Commissie is bewust gekozen. Martin van Rijn:

‘Met die experimenten ga je iets doen dat zich juist niet verhoudt tot het staande beleid, want als je dat laat beslissen door het bestaande beleid gaat het altijd fout. Je moet een buffer creëren, zodat mensen kunnen zeggen: ondanks het bestaande beleid gaan we hier toch iets mee doen. En waardoor ook een departement in staat is om te zeggen: ‘Het is heel vervelend, het is strijdig met het bestaande beleid, maar dat is niet erg, want het is in het kader van dat experiment, dat vindt de Commissie en niet wij.’

Inhoudelijke sturing van het programma door de Commissie blijft vrijwel achterwege, maar op de achtergrond spelen zij hun rol om ruimte te creëren voor de koers die de programmaleiders gaandeweg ontwikkelen. Bij dreigende beëindiging van het programma, als gevolg van bezuinigingen, wenden zij hun invloed aan ten gunste van het programma. Als de directeur van de beleidsdirectie waar het programma beheersmatig is ondergebracht, meer greep probeert te krijgen op de koers die de programmamanagers varen, intervenueert de voorzitter in het ontstane conflict om de vrije ruimte te beschermen. Controversiële initiatieven, zoals het Museum voor Overbodig Beleid, kunnen ondanks kritiek van andere ministeries doorgaan, dankzij de betrokkenheid van Commissieleden en de steun van de secretaris-generaal en plaatsvervangend secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken.

Lemstra op de vraag waarom InAxis zolang haar werk kon doen:

‘A, vanwege de blijvende originaliteit; B, vanwege vele en sympathieke contacten met onze achterban; C, vanwege de top van de bureaucratie en de Commissie, mensen als Oosterwijk, Gerritse en Holtslag. Dat is niet in waarde te schatten.’

In de visie van Lemstra moet de Commissie ruimte verschaffen voor innovators, maar óók voeding bieden aan de Commissieleden zelf. Experimenten en initiatieven van het Programmabureau zijn niet zo zeer punten van besluitvorming, als wel input voor de Commissieleden om hun gedachten te scherpen. De Commissie InAxis betekent ook ‘vrije ruimte’ voor de leden zelf.

Andere kernen van de vitale coalitie zijn de mensen in het land, boordevol met ideeën, die zich herkend en erkend voelen in hun drang om het openbaar bestuur beter te maken, de programmaleiding die bereid is om de grenzen op te zoeken, op te rekken, en af en toe te overschrijden en, op iets meer afstand, de netwerken waarin individuele Commissieleden participeren. Denk daarbij aan het netwerk van gemeentesecretarissen van 100.000+-gemeenten, de Manifestgroep en andere

op concrete vernieuwingen gerichte (informele) netwerken. De vitale coalitie is geen vooraf bedacht construct. Het is eerder het product van interacties tussen personen en netwerken die elkaar vinden op de drive om het openbaar bestuur beter te maken.

Leiderschap: richting geven en ruimte bieden

Het doen en laten van InAxis wordt sterk beïnvloed door persoonlijke opvattingen van betrokkenen. Hun persoonlijke voorkeuren voor stijlen van leiding geven, hun opvattingen over wat nodig is, hun kijk op de wereld, hun gretigheid om ruimte te grijpen bepalen het resultaat. Daarin zit geen plan, wel richting.

‘De Commissie creëerde ruimte. De leden hadden een groot netwerk en invloed. Zij bleken bereid die invloed te gebruiken om het programma te beschermen, om als ambassadeur een experiment bij te staan, of om ruimte te creëren voor experimenten die tegen departementsbeleid in gingen. In de praktijk leidde dit tot situaties waarbij Commissieleden instemden, zij het soms schoorvoetend, met voorstellen van gemeenten voor experimenten die in strijd waren met beleid waar ze zelf verantwoordelijk voor waren.’¹⁶

Paul van Hal, een van de programmaleiders van InAxis:

‘De persoon Lemstra was cruciaal. Hij creëerde een sfeer waarin leden het ook echt als hun rol zagen om dit soort experimenten de ruimte te geven. Soms tot hilariteit van de anderen. Maar dat was prima.’

Het programmamanagement krijgt van Lemstra praktisch ‘carte blanche’ om te doen wat nodig is. Henk Wesseling, Commissielid, tevens gemeentesecretaris van Dordrecht, maakt tijdens de slotbijeenkomst van de Commissie de opmerking:

‘Ik heb soms met verbazing gadeslagen hoeveel ruimte u aan deze twee heren (de programmamanagers, LS) heeft gegeven, om te doen wat zij hebben gedaan.’

Lemstra zelf daarover:

¹⁶ Pinguïns kunnen vliegen, innovatie en leren in het Openbaar bestuur: Praktijk en reflectie, Léon Sonnenschein en Paul van Hal, *M&O* nummer 3, mei/juni 2009.

‘Je kunt allerlei eisen stellen aan een SG of DG, maar wat telt is dat hij ook het lef moet hebben om aan zijn mensen te zeggen: ‘Jongens, ga de strijd maar in, ik dek jullie wat er ook gebeurt.’ Dat is het wezenskenmerk van een manager.’

De ruimte die Lemstra biedt, wordt ingekleurd door de manier waarop de programmamanagers en teamleden de rol van het programma zien:

‘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.’

Gaandeweg ontstaat er een wisselwerking waardoor InAxis zelf een instrument wordt voor mensen met ideeën. Froukje Idema, projectleider Casusadoptie, over een van de experimenten die InAxis steunde:

‘Op essentiële momenten vonden wij er een luisterend oor. Niet op de manier van ‘U vraagt, wij draaien’, want je moest echt met een goed verhaal komen. Maar had je dat, dan vond je in InAxis een uitdagende gesprekspartner. Er werd niet gekeken naar obstakels, maar voortdurend naar wat wél mogelijk is. Er was de wil om dwars door alle schillen heen te kijken naar intenties, los van carrière, politiek of andere belangen. Bij de adopties deden we dat ook, door te letten op drijfveren van mensen: wat beweegt deze personen, waar lopen ze tegenaan en hoe lossen we dat op? Door er mee aan de slag te gaan! Dat scheelt een hoop aftasten en gedoe. In dat opzicht kwam onze aanpak overeen met de werkwijze van InAxis.’

De programmaleiders proberen ook binnen het programma ruimte te creëren voor goede ideeën. Ze sturen minder op het ‘wat’, dan op het ‘hoe’. Paul van Hal:

‘Ik probeer te sturen op principes, waardes en uitgangspunten. Dat zijn de dijken waartussen de rivier – het werk – moet stromen. Vervolgens is er

17 Pinguïns kunnen vliegen, innovatie en leren in het Openbaar bestuur: Praktijk en reflectie, Léon Sonnenschein en Paul van Hal, *M&O* nummer 3, mei/juni 2009.

18 ‘InAxis volgens de wereld’, *InAxis Magazine* 31, december 2008.

voor iedereen de ruimte om lekker te stromen, maar wel binnen de dijken en de goede kant op. En sturingsprincipe 2 is dat er wel gestroomd moet worden. Ik ben ook erg voor voortgang en concrete resultaten. 》

Léon Sonnenschein:

„Bij mij gaat ‘leiding’ via de inhoud en de kracht van ideeën. (...) Maar inmiddels denk ik dat het ook daar niet meer om gaat. Het gaat er niet meer om ‘leading’ te zijn met mijn ideeën. Ideeën hebben mensen zelf. Luc Hoebeke sprak de wijze woorden: “Alles wat aandacht krijgt groeit.” Dus gaat het er eigenlijk alleen om, zoveel mogelijk aandacht te geven aan dat goede. 》

De ruimte die de leiding geeft, is voor nieuwe medewerkers niet altijd makkelijk. Gerbrand Haverkamp en Eva Lebens, die in de loop van 2007 bij InAxis komen werken, over de vraag wat ze het moeilijkst vinden aan InAxis:

„Het starten..., het starten en het snappen van hoe het werkt. (...) Als het gaat over vernieuwing is het eerste wat je moet doen, jezelf overtuigen van waar je mee bezig bent en hoe je daar een zinvolle bijdrage aan levert. Als je bij een organisatie gaat werken in een functie, is de houvast die je hebt die functie. Ik denk dat je daar niet jezelf hoeft te overtuigen van het nut daarvan, dat is al gegeven door hogere machten. InAxis is toch niet echt een functie hè? (...) Het is een vrije invulling. Je moet jezelf heel wat vragen stellen. Je moet uiteindelijk de drijfveer uit jezelf gaan halen, dus je gaat veel meer nadenken over zaken als wat kan ik hierin betekenen en wat voor bijdrage kan ik hieraan leveren. En dat is dus wel heel moeilijk. 》

De ruimte leidt ook tot bijzondere initiatieven als het Museum voor Overbodig Beleid (zie par. 8.4). Minke van der Zande, beleidsmedewerker bij InAxis:

„Ik was directeur en initiatiefnemer van het Museum voor Overbodig Beleid. Dat ik daar de ruimte voor kreeg, was voor mij heel bijzonder. Ik heb eruit geleerd dat ruimte geven enorm stimulerend is en het beste uit mensen haalt. Als ik ooit oud en wijs genoeg ben om een leidinggevende post te vervullen, dan wil ik dat idee graag doorgeven.¹⁹ 》

19 InAxis volgens ... InAxis, *InAxis Magazine* 31, december 2008.

Het eindbeeld is er een van lichtheid die maakt dat mensen zich graag met het programma verbinden. Henk Wesseling over zijn beeld van InAxis:

“Een beetje vrolijk, maar ook wel een beetje alleen met het besef dat er een enorm grote opgave lag te wachten. Niet de bedoeling om alles een kant op te trekken, maar ging het al een beetje een richting uit, dan was dat al heel erg goed. Een redelijk bevlogen beeld en overtuigd “change actor”. Zonder dat er een illusie aan vast zat, wij gaan het doorbreken, wij gaan het maken. Maar wel met de opvatting dat ze nuttige dingen deden. Het is een leuk beeld, omdat je niet de loodzware last van de wereld op je neemt. Een lichtheid in het werk uitstralen.”

Maar de bottom line van InAxis is in de ogen van Wesseling de actiegerichtheid:

“Toen InAxis startte, had ik meer diepgaande analyses verwacht. Gelukkig is dat niet gebeurd. (...) Dit was de actie die kans had, dus strategisch is het gewoon heel goed gezien. Als je daar met grote plannen gekomen was en grote innovatieprojecten, dan waren er nota's verschenen, maar was er niets gedaan. Jullie (het programmateam, LS) hebben altijd aan concrete habitus gewerkt: “Zo gaan we het doen.” Volgens mij is dit de juiste strategie geweest.”

Slim jatten: diffusie en adoptie van innovaties, gericht schieten met hagel

InAxis hanteert een groot aantal strategieën voor het ontsluiten van kennis. Maar de overkoepelende strategie is het genereren van positieve aandacht voor interessante experimenten en leerervaringen. Via nieuwsbrieven, website, boekjes, presentaties, symposia en informatiebijeenkomsten prijst InAxis gesteunde experimenten aan. In december 2004 richt InAxis samen met Gemnet de online *Community of Practice* www.sharedservicesbijdeoverheid.nl op, met als doel de kennis van initiatieven op het gebied van intergemeentelijke shared services te delen. Deze is succesvol, in de zin dat er in een mum van tijd meer dan 1500 abonnees op de tweewekelijkse e-nieuwsbrief zijn, gemiddeld 10.000 bezoekers per maand en veel *downloads*. De *community* wordt ook gebruikt voor het werven van deelnemers aan intervisiegroepen en thematische bijeenkomsten. Maar een tweede doelstelling, het op eigen initiatief kennis uitwisselen en toeleveren, komt niet van de grond. Als na twee jaar de frequentie van de nieuwsbrief wordt teruggebracht naar een keer per maand, zakt het sitebezoek meteen in. De *community* brengt dus niet wat gehoopt is, een zichzelf organiserend netwerk voor kennisdeling, maar voorziet wel in een behoefte aan informatie en draagt ertoe bij dat deze

nieuwe vorm van samenwerken zichtbaar wordt en hoog op de agenda komt van gemeentebesturen.

Naast publicaties en *communities* legt InAxis veel contacten met kenniscentra in specifieke domeinen, zoals het steunpunt handhaving, brancheorganisaties als de Brandweer Nederland (NVBR) of specifieke programma's van ministeries, zoals Administratieve lastenverlichting burgers, om via hen diffusie te realiseren.

De diffusie en uitwisseling van kennis over innovaties blijkt in zekere zin eenvoudig te organiseren. Veel lastiger is het om ervoor te zorgen dat succesvolle innovaties ook daadwerkelijk worden overgenomen, adoptie van innovaties dus, terwijl dat wel de uitdaging is van InAxis. In de woorden van Martin van Rijn:

‘ (...) de vraag blijft of je ook in staat bent om die uitrolkant beet te pakken. Die implementatiekracht blijkt elke keer weer een grote factor te zijn. ’

Adoptie van innovaties

Het realiseren van adoptie wordt een van de grote worstelingen van InAxis. Programmaleiders Sonnenschein en van Hal daarover in *M&O*:

‘ 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 betrof implementatiekosten en die blijven grosso modo hetzelfde als je een innovatie overneemt. Dus waarom dan niet het helemaal op je eigen manier doen?²⁰ ’

InAxis experimenteert met aanpakken en laat ook verschillende onderzoeken doen, waaronder ‘Gemeenten op de divan; een psychoanalyse van het niet overnemen’. Met dat onderzoek wil InAxis kijken of ze een vinger kan krijgen achter het not-invented-here-syndroom. Dat blijkt moeilijk. Iedereen beaamt dat het bestaat, iedereen zegt voorbeelden te kennen, maar zodra de onderzoekers proberen voorbij de rationele argumenten te komen, loopt het dood. Toch levert dat onderzoek wel het inzicht op dat er ook vaak hele goede argumenten zijn om iets niet over te nemen. Een daarvan, niet geheel nieuw: innovaties zijn nooit helemaal passend op de specifieke context. Dat is een van de redenen waarom ‘best practices’ over het algemeen zo weinig navolging vinden. Ze zijn te contextspecifiek en vertellen

20 Pinguïns kunnen vliegen, innovatie en leren in het Openbaar bestuur: Praktijk en reflectie, Léon Sonnenschein en Paul van Hal, *M&O* nummer 3, mei/juni 2009.

alleen de eindsituatie. Mensen kunnen moeilijk leren van een dichtgetimmerd succesverhaal.

Successen en missers

De aanpak die InAxis het minst succes oplevert, is de zogeheten ‘slimme-jat-subsidie’. Bij die aanpak kan de adopter een subsidie krijgen als hij een innovatie overneemt. Het initiatief levert nauwelijks aanvragen op. Wat wel blijkt te werken is een marketingaanpak op initiatief van de innovator zelf. Een voorbeeld daarvan is een experiment waarbij de Sociale Verzekeringsbank de Wet Werk en Bijstand voor 65+’ers gaat uitvoeren, aanvankelijk voor zes gemeenten.

Het experiment start in 2006. Per 1 januari 2007 stelt de SVB het experiment open voor andere gemeenten en werft actief via informatiedagen. Per 1 januari 2009 nemen de SVB 166 gemeenten deel. Jacques van Hoof, projectleider bij de SVB:

‘Wat de gemeenten over de streep trok was dat ze zagen dat ze de 65-plus-sers dreigden te verwaarlozen. Ze vonden het een opluchting dat ze die stapel dossiers niet meer op hun bureau hadden.’²¹

In 2008 sluit het project af met een positieve evaluatie die naar de Tweede Kamer is gestuurd. Van Hoof:

‘De politiek vond het een goede oplossing. Toen heeft de Tweede Kamer besloten dat de aanvullende bijstand voor AOW’ers in alle gemeenten vanaf 2010 een wettelijke taak van de SVB is.’²²

Innovatiepatent

Een andere aanpak waar InAxis succes mee heeft, is het innovatiepatent en daaraan gekoppelde leerkringen. Een Innovatiepatent wordt uitgereikt aan een geslaagd experiment waarvan de Commissie vindt dat de diffusie en adoptie een extra stimulans verdienen. De deal is als volgt: De innovator krijgt 1000 euro voor elke organisatie die de innovatie overneemt. Daarvoor organiseert de innovator ten minste één introductiebijeenkomst waarop het concept wordt toegelicht. Organisaties die de innovatie willen overnemen kunnen daarna deelnemen aan een leerkring, een soort intervisie gedurende hun eigen implementatie. Wilma

21 Pinguïns kunnen vliegen, innovatie en leren in het Openbaar bestuur: Praktijk en reflectie, Léon Sonnenschein en Paul van Hal, *M&O* nummer 3, mei/juni 2009.

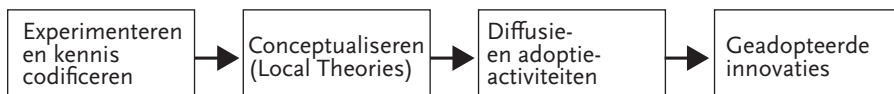
22 Pinguïns kunnen vliegen, innovatie en leren in het Openbaar bestuur: Praktijk en reflectie, Léon Sonnenschein en Paul van Hal, *M&O* nummer 3, mei/juni 2009.

Meere, projectleider van een experiment rond de aanpak van multi-probleemgezinnen in Enschede:

‘Zo’n patent stimuleert enorm om onze ideeën beter uit te dragen. Het levert contacten en erkenning op. (...) In de Achterhoek begint een soortgelijk project. Zonder de leerkring was dat niet gebeurd.’²³

De gedachte achter de leerkringen is dat succesvolle innovaties die betrekking hebben op de manier van organiseren, geen kant-en-klare producten kunnen zijn voor degene die ze wil adopteren. De contexten zijn daarvoor te verschillend. InAxis beschouwt ze als halffabrikaten en de leerkring stelde deelnemers in staat om de innovatie te finetunen op de eigen situatie.

Op die manier ontstaat een proces van kennisdiffusie en innovatieadoptie dat er ongeveer zo uitziet:



In feite een pendelbeweging van contextspecifiek en concreet bij de innovator, naar conceptueel en abstract, naar contextspecifiek en concreet bij de adopter. Dat proces blijkt ook nieuwe inzichten op te leveren voor de oorspronkelijke innovator:

‘Interessant was dat je tijdens de leerkring de rollen zag verschuiven van ‘innovator-adopters’ naar steeds meer peer-to-peer, waarbij het ‘succesverhaal’ van de ‘best practice’ als het ware werd opgebroken en ook de twijfels, de koerswijzigingen en de tacit knowledge op tafel kwamen.’²⁴

Essentieel om dit proces zo vorm te kunnen geven is de methodiek om kennis te oogsten uit experimenten, het breed bekend maken van deze innovaties via zoveel mogelijk kanalen en het bijeenbrengen van potentiële adopters in een kleinschalige setting. In die setting kunnen ze intensief kennis uitwisselen en eigen ervaringen toetsen met de ervaringen van de innovator en andere adopters. Maurice Heijnen, deelnemer aan een leerkring rond een experiment op het gebied van integrale handhaving:

23 Innovatieve leerkring dreigt met InAxis te verdwijnen, *Binnenlands bestuur*, 22 augustus 2008.

24 Pinguïns kunnen vliegen, innovatie en leren in het Openbaar bestuur: Praktijk en reflectie, Léon Sonnenschein en Paul van Hal, *M&O* nummer 3, mei/juni 2009.

‘Samen sparren, ook met het bestuur. Ik ben er ontzettend enthousiast over en het bestuur vindt het ook leuk. We gebruiken deze manier van werken nu ook binnen een denktank van beleidsambtenaren.’²⁵

Pinguïns, repertoires en musea

Ruimte creëren voor innovatie loopt als een rode draad door de aanpak van InAxis. Behalve om materieel ruimte creëren via de experimentenregeling gaat het daarbij ook om de mentale ruimte om anders om te gaan met de gangbare cultuur van rechtmatigheid en doelmatigheid. Programmamanagers Sonnenschein en van Hal:

‘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 plaats kunnen vinden?’²⁶

Activiteiten gericht op die mentale ruimte krijgen vorm in een breed scala aan activiteiten. Toon en taal spelen een belangrijke rol. InAxis ‘koestert de draaglijke lichtheid van het bestaan’, wil uitnodigend en toegankelijk zijn en lanceert nieuwe begrippen om zaken te benoemen.

Het onbespreekbare bespreekbaar maken...

Zo’n activiteit is het ‘Museum voor Overbodig Beleid’. In april 2006 opent minister Pechtold het Museum met een tentoonstelling in Dordrecht. De museumstukken zijn aangedragen door burgers, maar vooral door ambtenaren zelf. De voorbeelden van overbodig beleid zijn, na een korte check, in verhaaltjes gegoten en kunstenaars maken een daarop geïnspireerd kunstwerk. Het museum speelt in op het door iedere ambtenaar herkende gevoel dat er inderdaad veel ridicule en overbodige zaken zijn. Het museum roept ook weerstand op van departementen die vinden dat BZK zich niet met hun beleidsveld mag bemoeien. Ook minister Pechtold is aanvankelijk ‘not amused’. Jan Willem Holtslag, toenmalig secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken daarover:

²⁵ Innovatieve leerkring dreigt met InAxis te verdwijnen, *Binnenlands bestuur*, 22 augustus 2008.

²⁶ Pinguïns kunnen vliegen, innovatie en leren in het Openbaar bestuur: Praktijk en reflectie, Léon Sonnenschein en Paul van Hal, *M&O* nummer 3, mei/juni 2009.

‘ (...) En toen was er dat incidentje met het Museum voor Overbodig Beleid. ‘Wat is dit! Opheffen die hap. Allemaal van die duistere groepjes in dat departement. Weg...’, riep Pechtold. En toen is hem dat uitgelegd en gezegd: ‘Neem er eens kennis van en kijk of je er iets aan hebt.’ Nou ja, InAxis vond hij toch wel leuk en sprankelend en toen dacht hij ‘nou, ik heb bijna niks, alles wordt in de ministerraad tegengehouden, dus ik ga er wel mee door.’ En daardoor zijn jullie verlengd. ’

Na de opening draagt InAxis het Museum over aan het programma ‘Administratieve lastenverlichting voor burgers’. Gemeenten, Provincies en departementen nodigen het Museum uit voor een expositie in eigen huis om de discussie over overbodig beleid en regelgeving aan te kaarten en voegen hun eigen museumstukken toe.

InAxis ontwikkelt ook een workshop ‘Voorzichtigheidsreductie’. In die workshop spelen deelnemers 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. De workshop wordt vooral een groot succes in het bedrijfsleven, onder andere bij Rabobank. Binnen de overheid blijft de toepassing beperkt. Maar de term voorzichtigheidsreductie in combinatie met het woord Rakeling schiet wortel en geeft op een herkenbare manier taal aan de filosofie van InAxis.

Het onvoorstelbare voorstelbaar maken...

De opening van het Museum voor Overbodig Beleid vindt plaats tijdens het innovatiefestival ‘Pinguïns kunnen vliegen’ op 16 april 2006 in Dordrecht. Tijdens dat festival vinden in de binnenstad van Dordrecht meer dan 100 workshops, discussies, lezingen en interviews plaats. Het overgrote deel daarvan wordt verzorgd door mensen die zelf bezig zijn met innovatieve projecten door het hele land. Voorafgaand aan het festival toeren drie bussen met bestuurders, beleidsambtenaren, journalisten en andere geïnteresseerden door Nederland om bezoeken af te leggen aan vernieuwende experimenten. Met het festival wil InAxis de dynamiek zichtbaar maken van duizenden mensen die bezig zijn om het openbaar bestuur beter te maken. En InAxis wil mensen in de gelegenheid stellen van elkaar te leren, elkaar te inspireren en te enthousiasmeren. In de communicatie wordt de naam InAxis niet genoemd. Het festival is van de innovatoren zelf, is de achterliggende gedachte. Het festival trok meer dan 1000 mensen.

Gosse van der Veen, directeur-generaal van het CBS en lid van de Commissie in het laatste Magazine van InAxis over dit type activiteiten:

‘ (...) Dat zag je op die doldwaze InAxis-dagen. Daar kwam echt iedereen die binnen openbaar bestuur inspiratie zocht op af. Ambtenaren zijn aardige en intelligente mensen, die meer kunnen dan saaie nota’s schrijven. Bij InAxis zag je ze juist van die andere kant. De aandacht voor

innovatie binnen het openbaar bestuur mag niet over zijn. Het zou goed zijn om in een nieuwe vorm door te gaan. (...) Het gevoel van vrijheid en de drang tot vernieuwing die deze club bij ambtenaren heeft bewerkstelligd, die mogen we niet kwijtraken. Vanuit het perspectief van 'nota's' en 'beleid' was het allemaal ongestructureerd wat InAxis deed. Maar als je het bekijkt vanuit het perspectief van inspiratie en vernieuwing, dan speelde InAxis een cruciale rol.²⁷ 》

... en het onzichtbare zichtbaar maken

InAxis organiseert regelmatig 'salons savoureux' voor topmanagers in het Openbaar Bestuur. De laatste vindt plaats in december 2008, in de Leidse Pieterskerk onder de noemer 'Uitbijters en exoten'. Aanleiding vormt een drietal essays die Mark van Twist en Martijn van der Steen van de NSOB voor InAxis hebben geschreven. Paul van Hal over die opdracht:

„We hadden hen een vrije opdracht gegeven. Kijk eens naar onze experimenten en kijk naar ontwikkelingen die je elders ziet en probeer eens te duiden wat je ziet. 》

In die essays proberen Van Twist en Van der Steen ontwikkelingen in kaart te brengen en te duiden die zich afspelen 'aan de randen van het systeem'. Ontwikkelingen die nog nauwelijks zichtbaar zijn en waarvan nog niet zeker is of ze door zullen zetten en wat de impact ervan zou kunnen zijn op het openbaar bestuur. In de essays schetsen de wetenschappers onder andere hoe particulier initiatief, soms van burgers, soms van ondernemers, langzaam maar zeker taken overneemt die tot voor kort tot het exclusieve domein van de overheid behoorden. Op die manier borgen deze initiatieven publieke waarden, die door de overheid niet meer voldoende gewaarborgd worden, is de stelling van de onderzoekers. Tijdens de salon leidt dat tot scherpe discussies. Een deelnemer na afloop:

„Je voelt de ontkenning, de weerstand van al die overheidsmensen die er nog steeds vanuit gaan dat de overheid het primaat behoort te hebben op het borgen van publieke waarden. 》

Zoeken naar een diepere laag

De aanpak van InAxis gaat in veel gevallen voorbij de rationele argumentaties, zonder dat de inhoud uit het oog verloren wordt. Dat draagt er waarschijnlijk aan

²⁷ InAxis volgens ... InAxis, *InAxis Magazine* nr. 31, december 2008.

bij dat mensen in het land het programma ervaren als een *partner in crime*, als het gaat om het uitproberen van nieuwe dingen, niet gehinderd door bestaand beleid. Andries Bannink, directiesecretaris van de gemeente Rheden:

‘Bij InAxis vonden wij creativiteit, unconventionaliteit en inventiviteit, gekoppeld aan een geweldig netwerk.’²⁸

Paul van Hal:

‘Wij hadden natuurlijk met name te maken met initiatiefrijke en bevolgen mensen bij gemeenten, provincies en waterschappen. Die ervoeren het Rijk niet zelden als een belemmering om het beter te doen. Vanuit InAxis hebben we het eigen initiatief vaak gestimuleerd: het heil komt niet uit Den Haag, maar uit je eigen organisatie of gemeenschap.’²⁹

14.9 Conclusies

Het succes van InAxis is terug te voeren op een aantal kenmerkende succesfactoren. We staan in deze concluderende paragraaf kort stil bij deze succesfactoren.

Vrijbuitersplaats

Aan de rand van een ministerie dat verantwoordelijk is voor het openbaar bestuur wordt ruimte gemaakt voor experimenten met de organisatie van het openbaar bestuur. Die ruimte bleek verrassend eenvoudig te organiseren met behulp van een, ironisch genoeg, traditioneel instrument: een commissie. Doorslaggevend was het feit dat de Commissie onafhankelijk was, bestond uit invloedrijke top-ambtenaren en bestuurders, die op persoonlijke titel zitting namen in de Commissie. Door de combinatie – onafhankelijk en invloedrijke leden op persoonlijke titel – was de Commissie in staat daadwerkelijk bescherming te geven aan experimenten die in gingen tegen staand beleid en aan onconventionele initiatieven van het Programmabureau, zoals het Museum voor Overbodig Beleid.

²⁸ InAxis volgens ... de wereld, *InAxis Magazine* nr. 31, december 2008.

²⁹ Paul van Hal over de overheid, *InAxis Magazine* nr. 31, december 2008.

Tegen de stroom in

Een vernieuwend initiatief dat wordt genomen op hoog ambtelijk niveau en dat ingaat tegen wat gebruikelijk is bij de rijksoverheid. InAxis maakte de praktijk 'leading' ten opzichte van beleid, en creëerde expliciet ruimte voor experimenteren en leren, met de kans op Rakelingen. Dat betekende, met name voor mensen in Den Haag, een verandering van spelregels. Weliswaar op bescheiden schaal, maar even wennen was het wel. En soms ging dat gepaard met confrontaties.

Vitale coalitie

Een commissie van beschermheren die het initiatief steunen, hun nek durven uitsteken en optreden als hitteschild als grenzen worden opgezocht aan de ene kant. Mensen in het land die, boordevol ideeën, zich herkend en erkend voelden in hun drang om het openbaar bestuur beter te maken, aan de andere kant. En een programmaleiding die bereid was om de grenzen op te zoeken, op te rekken en niet bang was die grenzen af en toe te overschrijden, als intermediair. Daarnaast waren sommige Commissieleden ook weer betrokken bij andere (informele) coalities die vernieuwing nastreefden, zoals de gemeentesecretarissen van de 100.000+-gemeenten, het Kloosterhoeveberaad, de Manifestgroep (grote uitvoeringsorganisaties) en het Innovatieplatform. InAxis maakte dus deel uit van een bredere beweging van, elkaar onderling versterkende, initiatieven, zonder dat er sprake was van formele coördinatie.

Leiderschap

Het is moeilijk om leiderschap bij InAxis te duiden in klassieke termen. Het succes van InAxis zit vooral in het feit dat heel veel mensen, die op hun eigen wijze verantwoordelijkheid nemen om vernieuwingen door te voeren in het openbaar bestuur, met elkaar verbonden worden. Rond InAxis wordt de dynamiek zichtbaar en ontstaat er een identificatiepunt voor mensen die iets willen. De medewerkers van InAxis reiken hen de hand, bieden een platform en geven mede taal aan die beweging, waar nodig tegen het gangbare beleid in.

Praktijk als inspiratiebron

InAxis daagt mensen uit om te experimenteren met vernieuwing in het openbaar bestuur door ruimte te geven aan vernieuwende initiatieven vanuit de praktijk en van mensen die zelf verschil willen maken. De initiatieven in het land maakten InAxis tot een succes. Daar vond de beweging plaats. InAxis maakte die zichtbaar. Zij ventte geen 'innovatie-ideologie' uit, maar richtte de schijnwerpers op concrete innovaties die plaatsvonden en de mensen die ze tot stand brachten. Dat leidde

ertoe dat InAxis veel inzicht kreeg in wat zich in het land afspeelde en een breed netwerk van vernieuwers ontwikkelde. Daaraan ontleende zij legitimiteit om andere, met innovatie verbonden, thema's aan te kaarten.

Verrassen en verleiden

Veel kleine methoden, aanpakken en successen laten zien. Kennis, lef en inspiratie vormden de leidende begrippen in de communicatie van InAxis. De energie die het programma uitstraalde zat óók in de 'verpakking', in de taal, de vormgeving van evenementen en het tempo van activiteiten. Mensen werden op veel verschillende manieren aangesproken en mensen konden op veel verschillende manieren aanhaken bij wat er zich rond InAxis afspeelde.

Krachtig netwerk voor innovatie

Andersdenkenden worden uitgenodigd een rol te spelen als inspirator, dwarskijker, spiegel, klankbord en steunpilaar. InAxis ontwikkelde zich in de loop der tijd steeds meer tot een verbinder. Wetenschappers werden aan innovatoren gekoppeld, oud-bestuurders aan topambtenaren, consultants aan experimenteerders, en experimenteerders aan elkaar, aan adopters en aan andere netwerken. Soms was dat ingegeven door strategische overwegingen, zoals de 'salons savoureux' voor de top van het openbaar bestuur. Maar leidend was steeds of het gevoel bestond dat mensen elkaar iets te bieden hadden of een bepaald verhaal, een discussie of proces een stap verder konden helpen. Er zat geen macroplan achter, wel een diepere gedachte. Namelijk, dat op die manier een inspirerende dynamiek kon ontstaan en dat mensen, mede daarom, zich graag met InAxis wilden verbinden.

Verschaffen van risicokapitaal

InAxis verschafte risicokapitaal voor innovatieve experimenten, zonder voorwaarden vooraf of ingewikkelde regelingen. InAxis positioneerde de subsidieregeling steeds meer als 'venture capital'. Met de nadruk op experimenteren, campagnes rond de 'Rakeling' en 'voorzichtigheidsreductie', en het op een positieve manier belichten van lessen van mislukte experimenten en betrokken experimenteerders, werd ook getoond dat risico nemen mag en 'mislukken' geen taboe is.

Verspreiding van innovaties

Er is aandacht voor verspreiding van innovatieve experimenten, ontwikkelen van methodieken om te leren van experimenten en creatieve aanpakken om diffusie

en adoptie te stimuleren. InAxis leerde dat een ‘best practice’ niet voldoende is voor verspreiding van innovaties. Daarom ontwikkelde zij een methodiek om actief kennis te oogsten uit experimenten en ontwikkelde ze tal van kanalen en aanpakken om diffusie van kennis en adoptie van innovatie te stimuleren, zoals de innovatiepatenten.

Successen vieren en Rakelingen koesteren

InAxis kon successen vieren, verhalen vertellen, mislukkingen waarderen als leerervaring en leren van positieve ervaringen. InAxis besteedde veel aandacht aan communicatie om de beweging die overall in het land gaande was zichtbaar te maken. Daarin stonden vrijwel altijd de experimenteerders – succes of Rakeling – centraal. In het Magazine, op de website, in publicaties en zeker tijdens de grote innovatiefestivals en bijeenkomsten, zoals ‘Pinguïns kunnen vliegen’, ‘Zizani verwondert’ en ‘Mooi weer InAxis’, met Paul de Leeuw.

Leren in een bureaucratie

InAxis kon manieren vinden om ruimte te maken, het leren van fouten mogelijk maken en had veel aandacht voor het verspreiden van leerervaringen. Door de werkwijze van InAxis, met de focus op de praktijk, focus op de noodzaak tot experimenteren, het positief benaderen van niet geslaagde experimenten en het creëren van een sfeer van openheid en ‘lichtheid’, creëerde InAxis een veilige omgeving waarin geleerd kon worden en geleerd mocht worden. Het is niet één van deze elementen die InAxis haar kracht gaf, maar de combinatie ervan.

Dit cahier is één van de uitgebreide verhalen over hoe 16 toonaangevende organisaties in Nederland bezig zijn met cultuurverandering. Deze verhalen maken deel uit van een onderzoek uitgevoerd door Jaap Boonstra in opdracht van Stichting Management Studies. Het volledige onderzoek en de resultaten leest u in

Leiders in cultuurverandering

Hoe Nederlandse organisaties succesvol hun cultuur veranderen en strategische vernieuwing realiseren

Jaap Boonstra

2010, 372 p. met cd-rom

ISBN folioboek incl. cd-rom cahiers: 978 90 232 4691 6

ISBN folioboek incl. cd-rom cahiers

+ Managementtopic cd-rom): 978 90 232 4696 1

ISBN e-book: 978 90 232 4692 3



Zonder succesvolle cultuurverandering geen strategische vernieuwing. Dit boek gaat over leidende bedrijven in Nederland, bedrijven die leiders zijn in verandering. Ze nemen het voortouw en doen het beter dan hun concurrenten. Het gaat ook over mensen die de leiding nemen. Dat zijn niet alleen topmanagers, maar ook leidinggevers, professionals en medewerkers. Mensen die het anders willen, hun nek uitsteken en initiatief nemen. Ze benoemen problemen, formuleren ambities, zoeken mensen die mee willen doen en gaan aan de slag. Juist het samenspel tussen deze spelers is één van de succesfactoren voor cultuurverandering. De initiatiefnemers in cultuurverandering praten niet over cultuurverandering en zijn misschien juist daarom succesvol.

Cultuurverandering raakt de reden van bestaan van organisaties, de maatschappelijke betekenis en de klantwaarde. Dit boek biedt leiders en managers in bedrijven, adviseurs en studenten voorbeelden, inzichten en inspiraties om succesvol te werken aan cultuurveranderingen. Gebaseerd op zestien studies in Nederlandse organisaties die werken aan hun organisatiecultuur biedt dit boek:

- Illustratieve voorbeelden hoe leiders succes boeken
- Praktische inzichten in veranderstrategieën om een passende aanpak te kiezen
- Talloze interventies die concrete handvatten bieden voor cultuurverandering
- Kritische succesvoorwaarden en randvoorwaarden voor succesvol handelen.

Dit boek bevat verhalen hoe Albert Heijn, KPN, Philips en Rabobank zich kwalificeren voor de toekomst, hoe Arcadis en KLM internationale samenwerking realiseren, hoe zorginstellingen 's Heeren Loo en Jeugdformaats hun zorgverlening verbeteren, hoe de Nederlandse Spoorwegen, Tempo Team, Content en de IND de klant centraal stellen in hun dienstverlening, hoe politie Amsterdam-Amstelland werk maakt van diversiteit, het Ministerie van Binnenlandse Zaken innovaties stimuleert in het openbaar bestuur en hoe de gemeente Amsterdam jong talent weet te behouden.

Prof. dr. Jaap Boonstra is verbonden aan Sioo en hoogleraar organisatieverandering aan de Universiteit in Amsterdam en bij Esade Business School in Barcelona. Jaap Boonstra is betrokken bij vernieuwingsprocessen in organisatorische netwerken en begeleidt bedrijven en overheidsorganisaties in complexe veranderingen.

Bestel snel en eenvoudig:

www.vangorcum.nl