



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Innovatie Barometer Overheid 2021

‘Medewerkers bepalen de innovatiekracht van overheidsorganisaties’



# Inhoud

---

<b>Managementsamenvatting</b> .....	3
<b>Voorwoord</b> .....	5
<b>1. Inleiding</b> .....	6
Definities .....	7
<b>2. Overwegingen bij internationale vergelijkingen</b> .....	8
<b>3. Innovaties in overheidsorganisaties</b> .....	9
Vier typen innovaties .....	9
Veelgenoemde innovaties: digitalisering en thuiswerken .....	11
Casus SVB: “Compromisloos vanuit de burger kijken” .....	13
Zelf ontwikkelen of kopiëren wat elders werkt? .....	14
Technologisch gehalte .....	14
Hoe kwam de innovatie tot stand .....	17
Casus OVIJ ‘Als mislukken wordt uitgesloten, kom je nooit tot innovatie’ .....	20
Factoren die de implementatie van innovaties belemmeren en bevorderen .....	24
<b>4. Resultaten van innovaties</b> .....	26
<b>5. Het innovatieklimaat bij de overheid</b> .....	29
Casus Utrecht: ‘Klein beginnen, groot leren’ .....	34
De parallellen tussen innovatieklimaat en werkklimaat .....	35
<b>6. Bevindingen en aanbevelingen</b> .....	38
Bevindingen .....	38
Internationale vergelijking .....	38
Overwegingen bij succesvol innoveren .....	39
<b>Bijlage 1: Verantwoording van het onderzoek</b> .....	40
<b>Bijlage 2: Achtergrondgegevens</b> .....	42

# Managementsamenvatting

---

## Het innovatieklimaat is alles bepalend

In dit rapport worden de uitkomsten van de Innovatie Barometer Overheid 2021 beschreven. Het betreft de eerste uitvoering van een survey-onderzoek naar innovaties in Nederlandse overheidsorganisaties: welke innovaties werden geïmplementeerd, hoe kwamen ze tot stand en wat waren de opbrengsten. In 2019 en 2020 implementeerde 86 procent van de Nederlandse overheidsinstellingen die deelnamen aan het onderzoek één of meer innovaties. In vergelijking met soortgelijke onderzoeken in Denemarken, Zweden, Noorwegen en IJsland is dat een goede score. Uit de analyses blijkt wel, dat er grote verschillen bestaan in het innovatieve vermogen van Nederlandse overheidsorganisaties, ook tussen organisaties die ten aanzien van taak en omvang op elkaar lijken. Dat betekent dat succesvol innoveren in mindere mate afhangt van externe omstandigheden en vooral wordt bepaald door de organisatie zelf. Het klimaat in organisaties is van doorslaggevend belang: organisaties met een krachtig innovatieklimaat vernieuwen vaker en over een breder spectrum. Zij creëren door innovaties meer publieke waarde in termen van kwaliteit, efficiency, medewerkerstevredenheid, invloed van burgers en het realiseren van politieke doelstellingen. De praktijk laat zien dat de meest succesvolle overheidsorganisaties een samenhangende en organisatiebrede innovatieaanpak hebben.

## De belangrijkste factoren: medewerkers, veiligheid en leren

Medewerkers zijn de cruciale factor voor geslaagde vernieuwing. Het initiatief voor innovaties komt veelal van medewerkers, zij beschikken over de benodigde kennis of halen die naar binnen via hun netwerken. De respondenten in het onderzoek geven daarbij aan dat variatie in kennis en vaardigheden binnen teams van groot belang is.

Het grootste verschil tussen organisaties met een krachtig innovatieklimaat en organisaties met een beperkt innovatieklimaat, is de manier waarop er met fouten wordt omgegaan. Innovatietrajecten gaan gepaard met mislukkingen: er moet ruimte zijn om fouten te maken en daarvan te leren. In het algemeen geldt – zo bleek uit het BZK WERKonderzoek 2019 – dat de prestaties van organisaties in belangrijke mate bepaald worden door een werkklimaat waarin psychologische veiligheid en continu leren en verbeteren voorop staat.

## Voorwaarden: samenwerken, externe oriëntatie en visie

Naast de bijdrage van medewerkers is samenwerking een voorwaarde voor succes. Binnen de organisatie moet samengewerkt worden, bijvoorbeeld tussen innovatie-experts en werknemers uit het primaire proces. Maar het gaat ook om samenwerking met andere organisaties: Nederlandse overheidsorganisaties betrekken veelvuldig private partijen bij het innovatieproces (consultants en leveranciers). Het grootste deel van de geïmplementeerde innovaties blijkt een - in meer of mindere mate aangepaste - kopie te zijn van vernieuwingen die elders werden toegepast: samenwerking, externe oriëntatie en de kennisnetwerken van medewerkers zijn dus cruciaal om vernieuwing te realiseren. Er moet geïnvesteerd worden in het naar binnenhalen van goede voorbeelden. Dat kunnen voorbeelden zijn uit de eigen sector of uit andere overheidssectoren, maar ze kunnen ook uit het buitenland gehaald worden. Overigens wordt ook een substantieel deel van de innovaties binnen de eigen organisaties bedacht en ontwikkeld, namelijk 30 procent.

De politiek-bestuurlijke leiding c.q. het management bepaalt of er succesvol geïnnoveerd wordt: een visie op de koers van de organisatie is noodzakelijk om de omstandigheden in de organisatie te creëren die innovatie bevorderen.

## **De vergelijking met Denemarken: veel overeenkomsten, maar ook significante verschillen**

De cijfers uit de Innovatie Barometer Overheid 2021 zijn vergeleken met cijfers van een aantal Scandinavische landen, in het bijzonder met data over Denemarken. Daaruit blijkt dat er veel overeenkomsten, maar ook belangwekkende verschillen zijn. In Denemarken komen innovaties vaker tot stand door externe prikkels (wet- en regelgeving, herstructureringen, bezuinigingen), in Nederland is de aanleiding vooral dat men vanuit de organisaties zelf kansen ziet (nieuwe technologie, succesvolle innovaties in andere organisaties). In Nederland worden innovaties veel vaker dan in Denemarken door de organisatie zelf gefinancierd en speelt technologie een grotere rol. Wat resultaten betreft ligt in Denemarken de meeste nadruk op de verbetering van de kwaliteit van diensten en producten, iets meer dan in Nederland. In Nederland speelt verhoging van de efficiency verhoudingsgewijs een veel grotere rol dan in Denemarken.

## **Innoveren in de praktijk**

In het rapport wordt uitgebreid ingegaan op de innovaties die in 2019 en 2020 door Nederlandse overheidsorganisaties werden geïmplementeerd. Daaruit blijkt dat Nederlandse overheidsorganisaties veelvuldig innoveren en over een breed spectrum: vaak wordt de vernieuwing van producten, diensten, processen en/of de interactie met burgers gecombineerd. Er wordt ingegaan op onderliggende technologieën, kennisnetwerken, innovatieprikkelers, op de factoren die innovatie bevorderen of juist belemmeren. Een belangwekkende constatering is dat de COVID-19 pandemie in een aantal gevallen een rol heeft gespeeld als versneller van innovatie, bijvoorbeeld bij het plaatsonafhankelijk werken, digitalisering en dataficering. Over de resultaten wordt geconstateerd dat in tweederde van de gevallen innovatie tot verbetering van de efficiency heeft geleid, en bijna evenveel tot verhoging van de kwaliteit.

# Voorwoord

---

Het openbaar bestuur heeft te maken met complexe maatschappelijke opgaven die steeds meer vragen om creatieve en innovatieve oplossingen. Daarmee worden al op veel plaatsen mooie successen geboekt. Talloze innovaties dragen zo bij aan een overheid die beter aansluit bij de behoeften en wensen in de samenleving. Daar kan iedereen die werkt in het openbaar bestuur met recht trots op zijn!

Het is ontzettend waardevol om aansprekende innovaties en innovatieve werkwijzen binnen het openbaar bestuur met elkaar te delen. Door deze uitwisseling kan van elkaar worden geleerd en inspiratie worden opgedaan. Tot nu toe ontbrak een overzicht van wat er speelt op het vlak van innovatie. Daarom heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) samen met de Vereniging voor OverheidsManagement (VOM) het initiatief genomen om langs twee wegen in deze behoefte te voorzien:

- Het eerste initiatief is de ontwikkeling van een Innovatie Barometer Overheid. Daarmee wordt systematisch in kaart gebracht wat voor typen innovaties er ontwikkeld worden en op welke wijze dat gebeurt. We sluiten daarmee aan bij een werkwijze die al enkele jaren gebruikelijk is in Denemarken, Zweden, Noorwegen, Finland en IJsland. Hierdoor kunnen we de onderzoeksresultaten makkelijk vergelijken met die van deze Noord-Europese landen. Deze kennis is bedoeld als inspiratiebron voor iedereen die binnen het openbaar bestuur aan de slag is met innovatie of er mee wil starten. Het ministerie van BZK heeft dit initiatief ontwikkeld in samenwerking met de Stichting ICTU.
- Het tweede initiatief betreft een campagne voor de Verkiezing van de Beste Overheidsinnovatie van het Jaar. Het doel van deze Innovatieprijs is succesvolle innovaties in het openbaar bestuur in de schijnwerpers te zetten. Daarmee kunnen ze voor iedereen een bron van inspiratie zijn om te investeren in een betere overheid. De VOM heeft de verantwoordelijkheid genomen voor dit initiatief en gaat deze markante innovaties online publiceren.

De voorliggende rapportage bevat de resultaten van de eerste Innovatie Barometer Overheid in Nederland. Wij hopen dat deze Innovatie Barometer u nieuwe inspiratie biedt om het innovatieve vermogen van het openbaar bestuur te versterken.

Marieke van Wallenburg

*Directeur-generaal Overheidsorganisatie*

*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Den Haag, november 2021

# 1. Inleiding

---

Het survey-onderzoek voor de Innovatie Barometer Overheid is in 2021 voor het eerst uitgevoerd. Het is een nieuw onderzoek dat het mogelijk maakt om innovatie in de specifieke context van de overheid te analyseren. Dit rapport is een eerste verkennende analyse en heeft vooral tot doel om het gesprek op gang te brengen over innovatie bij de overheid. De Nederlandse Innovatie Barometer is geïnspireerd op voorbeelden van vergelijkbare onderzoeken en monitors in een aantal Noord-Europese landen, in het bijzonder Denemarken<sup>1</sup>. Waar mogelijk leggen wij in deze rapportage de link met uitkomsten van vergelijkbare onderzoeken in Denemarken, Noorwegen, Zweden en IJsland.

Het onderzoek richt zich niet alleen op de aard van specifieke innovaties die zich in overheidsorganisaties in de onderzoeksperiode (2019, 2020) voordeden, maar ook op de manier waarop innovaties ontstaan en geïmplementeerd worden en de factoren die innovatie bevorderen of juist belemmeren. Bovendien worden de resultaten van innovaties beschreven. Er wordt ingegaan op het innovatieklimaat in organisaties en de verschillen die daarin bestaan. Daarbij wordt aangehaakt bij het bredere thema van organisatiecultuur en de samenhang die bestaat tussen werkklimaat, tevredenheid en betrokkenheid van werknemers en de prestaties van de organisatie.

De analyses in dit rapport zijn om te beginnen vooral beschrijvend van aard. Om de resultaten van innovaties en het innovatieklimaat te doorgronden, zijn ook (statistisch) verklarende analyses uitgevoerd. Om de onderzoeksresultaten ook te voorzien van enige operationele inkleuring werden enkele vertegenwoordigers van de onderzochte organisaties geïnterviewd. Die organisaties werden benaderd omdat ze interessante innovaties hebben geïmplementeerd en omdat de organisaties hoog scoorden op het innovatieklimaat. Deze drie cases zijn in aparte (groene) tekstvlakken opgenomen. Daarnaast is er een selectie gemaakt van innovaties die door andere organisaties geïmplementeerd zijn. Deze zijn her en der geanonimiseerd in het rapport in aparte (blauwe) tekstvlakken terug te vinden.

Er werden 1.374 organisaties benaderd voor dit onderzoek. Daarvan hebben 366 organisaties de vragenlijst volledig ingevuld (respons: 27 procent). Vanwege de omvang van de organisaties zijn bij departementen en de 15 grootste gemeenten, ook organisatieonderdelen benaderd. Van de 366 organisaties hadden er 313 in de jaren 2019 en 2020 een innovatie toegepast. *Zie verder Bijlage 1: Verantwoording van het onderzoek*

Dit onderzoek betreft het Nederlandse openbaar bestuur. Ter verduidelijking van dat begrip: de enquête voor het onderzoek werd uitgezet bij organisaties die vallen onder de rijksoverheid, onderverdeeld in departementen inclusief hun diensten en agentschappen enerzijds en de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) anderzijds. Daarnaast zijn de rechterlijke macht en het openbaar ministerie bevraagd (sector: rechtswezen) en de hoge colleges van staat. Ook gemeenten, provincies en waterschappen behoren tot de populatie, inclusief hun gemeenschappelijke regelingen en van de 15 grootste gemeenten zijn ook diensten benaderd. Tot slot werd ook een aantal privaatrechtelijke instellingen benaderd, die zowel qua financiering, aansturing en taak in belangrijke mate als publiek zijn aan te merken<sup>2</sup>. Het gaat daarbij onder meer om een aantal (nationale) musea.

---

<sup>1</sup> Zie: <https://www.coi.dk/en>. Een recente publicatie over innovatie in de Deense publieke sector: OECD, Public Sector Innovation Scan of Denmark (2021): <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2021/03/Public-Sector-Innovation-Scan-of-Denmark.pdf>.

<sup>2</sup> Ze vallen onder de Wet Normering Topinkomens.

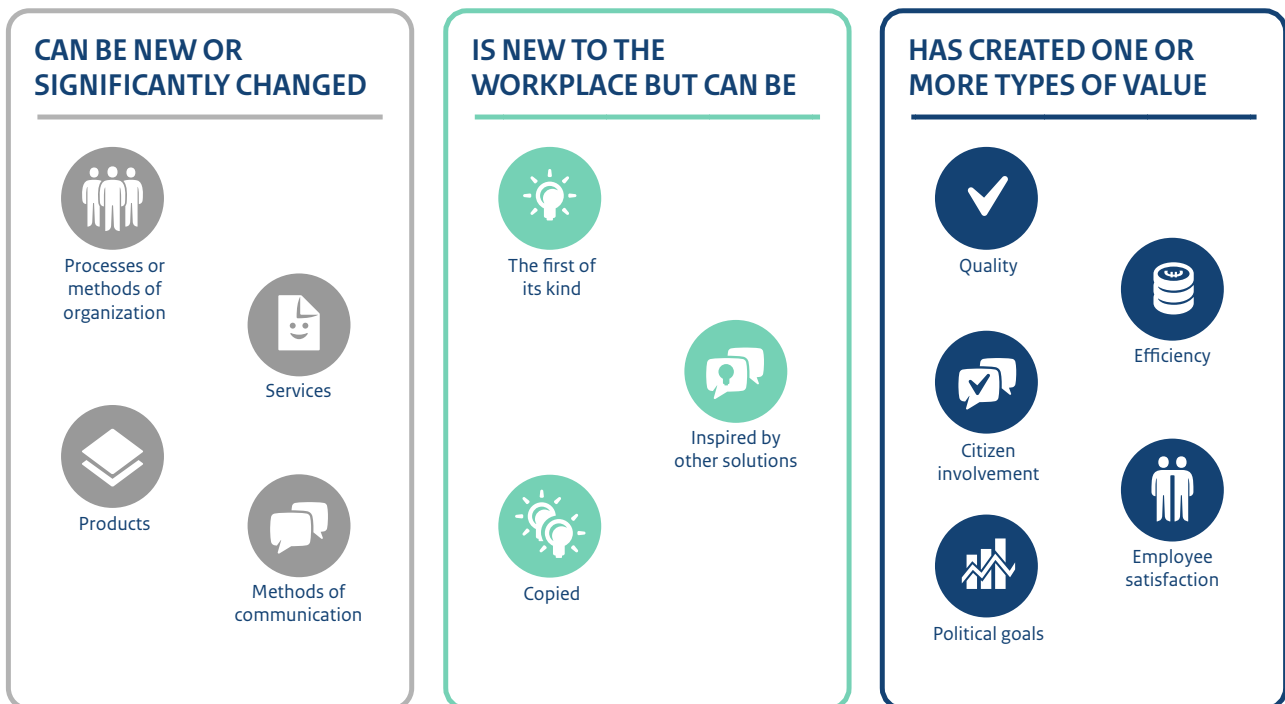
## Definities

Bij de afbakening van de begrippen in dit onderzoek spelen twee overwegingen een belangrijke rol. Ten eerste is geprobeerd om inhoudelijk consistente en duidelijke termen te hanteren die begrepen worden door vertegenwoordigers van overheidsorganisaties. Ten tweede was de wens om zoveel mogelijk in de buurt te blijven van de vragen en de antwoordcategorieën die in de eerder genoemde Scandinavische landen werden gehanteerd. Daarom werd de vragenlijst van het Deense *Center for Public Innovation* (COI) als uitgangspunt voor het onderzoek gehanteerd. Door ten dele dezelfde vragen te stellen, kunnen onderzoeksresultaten op onderdelen vergeleken worden met resultaten uit die landen.

In dit onderzoek wordt de definitie van *innovatie bij de overheid* gevolgd zoals die door het Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) van de Organisatie voor

Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO / OECD) wordt gehanteerd (zie Afbeelding 1): *innovatie in de publieke sector is het implementeren van nieuwe benaderingen en toepassingen om publieke waarde te creëren*. Nieuw betekent in dit geval een daadwerkelijk nieuwe toepassing of een sterke verbetering van bestaande toepassingen. Het feit dat ook sterke verbeteringen als innovatie gelden, betekent dat een brede definitie van innovatie wordt gehanteerd<sup>3</sup>. Toepassingen of benaderingen omvatten producten, diensten, processen en methodieken zowel als communicatie. Deze kunnen in de eigen organisatie bedacht en ontwikkeld zijn of in meer of mindere mate gekopieerd worden van andere organisaties. Publieke waarden die gerealiseerd worden zijn verhoging van efficiency, kwaliteit, tevredenheid van medewerkers en de betrokkenheid van burgers c.q. klanten en het realiseren van politieke doelen.

Afbeelding 1. Innovatie volgens de OECD



<sup>3</sup> In een striktere afbakening worden alleen daadwerkelijke nieuwe toepassingen als een innovatie gezien.

## 2. Overwegingen bij internationale vergelijkingen

---

De Nederlandse Innovatie Barometer is zoals gezegd geïnspireerd op onderzoeken die al enige tijd in een groep Scandinavische landen uitgevoerd worden. Daarbij is het belangrijk om in gedachten te houden dat al deze onderzoeken verschillen in aanpak (welke eenheden bevestigd werden), steekproefomvang en meetmomenten.

Naast het voorbehoud over de verschillen tussen de onderzoeken, is het bij de interpretatie van belang om in gedachten te houden dat deze landen ook in andere opzichten van elkaar verschillen. De manier waarop publieke taken toebedeeld zijn aan bestuurslagen en nationale en lokale uitvoeringsorganisaties verschilt van land tot land en kan van invloed zijn op de uitkomsten van onderzoek.

Ondanks deze specifieke nationale context, kan het heel leerzaam zijn om de Nederlandse situatie te vergelijken met andere landen te maken. Benchmarks moeten vooral gezien worden als een indicatie van verschillen en overeenkomsten. Ze dienen om Nederland te spiegelen en als beginpunt van de zoektocht naar verklaringen waarom bepaalde zaken in ons land goed of juist minder goed lopen, om daarvan te leren.

In internationaal perspectief is het maatschappelijke middenveld in Nederland omvangrijk en actief. Een verklaring hiervoor is te vinden in de verzuiling: van oudsher werden allerlei maatschappelijke functies – scholing, de zorg voor armen, zieken en ouderen, nieuwsvoorziening, beroepsverenigingen, vakbonden, werkgeversorganisaties, politieke representatie – binnen levensbeschouwelijke zuilen georganiseerd. Mede door deze geschiedenis is de Nederlandse samenleving sterk gericht op consensus en samenwerking tussen belangenvertegenwoordigers. Nederland is door haar ligging en economische geschiedenis als handelsnatie bovendien een logistiek knooppunt. De stromen van grondstoffen en producten zijn in de loop der tijd aangevuld met allerlei diensten, ook virtuele diensten. Tot slot staat Nederland te boek als een sterk op innovatie gerichte samenleving en stelselmatig terug te vinden in de top-5 van meest innovatieve landen ter wereld<sup>4</sup>. Ook de Scandinavische landen scoren in dit opzicht doorgaans op topniveau.

---

<sup>4</sup> [https://www.wipo.int/global\\_innovation\\_index/en/2020/](https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2020/)



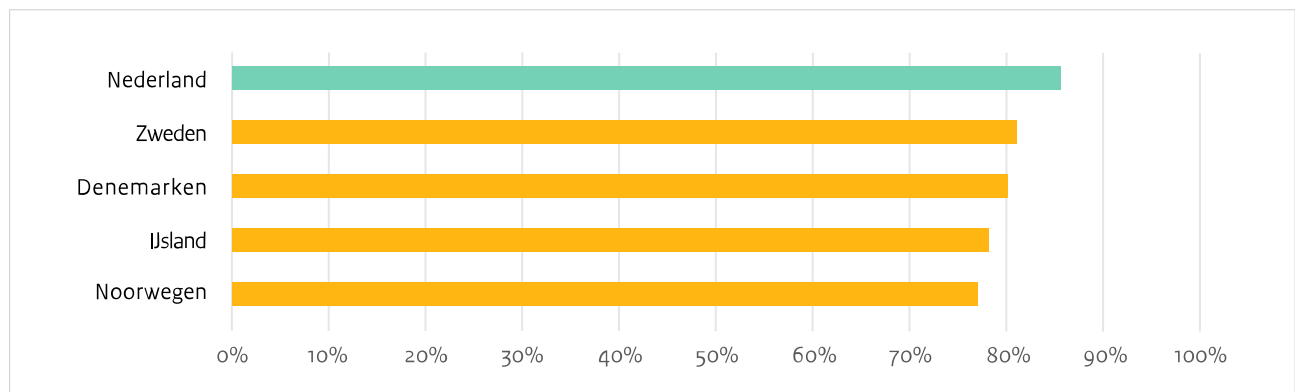
### 3. Innovaties in overheidsorganisaties

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de innovaties zoals die in de onderzoeksperiode tot stand kwamen. In de jaren 2019 en 2020 implementeerde 86 procent van de overheidsinstellingen die deelnamen aan het onderzoek één of meer innovaties. Een zeer beperkt deel van de respondenten gaf dus aan dat er in hun organisatie geen innovaties plaatsvonden.

Uit de vergelijking met een aantal Noord-Europese landen in Figuur 1, blijkt dat Nederland het in internationaal perspectief prima doet: in de andere landen varieert dit percentage tussen de 77 procent in

Noorwegen en 81 procent in Zweden. In Denemarken, met een onderzoek dat qua opzet het best met Nederland vergelijkbaar is, gaf 80 procent van organisaties aan in de jaren 2018 en 2019 innoveerde.

Figuur 1. Aandeel organisaties die gedurende 2 jaar een innovatie implementeerden.



Bron: *Innovatie Barometer Overheid 2021 en COI (2019)*<sup>5</sup>.

#### Vier typen innovaties

In het onderzoek wordt onderscheid gemaakt naar een viertal typen innovaties, te weten de innovatie van *producten, diensten, processen* en *interactie*.

De innovatie van producten (tastbaar) en diensten (niet-fysieke producten) behoeft weinig uitleg.

De twee overige typen innovatie worden als volgt omschreven. Innovatie van *processen*: het vernieuwen of sterk verbeteren van de methodieken en processen waarmee producten en diensten worden voortgebracht of het vernieuwen of sterk verbeteren van de organisatie van het werk. *Interactie*: het sterk verbeteren of vernieuwen van manieren om met de buitenwereld te communiceren.

Het verschil tussen het ene type innovatie en het andere is niet altijd volstrekt eenduidig. Er zijn bovendien innovaties die meerdere typen in zich verenigen.

Respondenten konden daarom in de vragenlijst meerdere typen innovaties selecteren bij de vragen die over het soort innovatie werden gesteld.

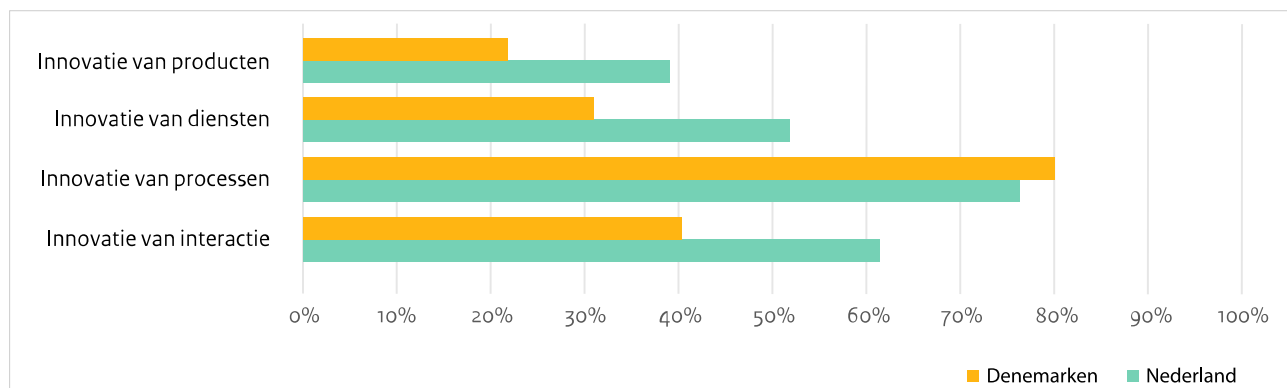
Figuur 2 laat de meest recent geïmplementeerde innovaties zien, onderscheiden naar het type innovatie, voor zowel Nederland als Denemarken. In meer dan driekwart van de Nederlandse gevallen betrof het een innovatie van methoden, processen en/of de organisatie van het werk.

5 Measuring New Nordic Solutions: Innovation Barometer for the Public Sector, zie <https://www.coi.dk/viden-og-vaerktoejer/materialer/measuring-new-nordic-solutions>

Maar ook de interactie met de buitenwereld scoort hoog in Nederland: meer dan 60 procent, duidelijk hoger dan in Denemarken.

De innovatie van diensten en van producten blijven daar met 52 respectievelijk 39 procent wat bij achter, maar komen in Nederland wel vaker voor dan in Denemarken.

Figuur 2. Innovaties naar type (meest recent geïmplementeerd), Nederland (2019, 2020) en Denemarken (2018, 2019).



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021 en COI (2020).

Ondanks de verschillen in Figuur 2, is het duidelijk dat de twee landen een overeenkomstig patroon kennen, waarbij procesinnovaties het vaakst voorkomen, innovaties van

diensten en producten juist minder vaak en er is een tussenpositie voor vernieuwingen ten aanzien van de interactie met burgers.

**Innovatie in de praktijk 1:** Introductie van een beroepenzuil, een interactieve interface voor werkzoekenden om een beeld van een beroep te krijgen; de interface geeft toegang tot veel bedrijfs filmpjes, waarin beelden van beroepen/functies werden getoond en vermeld wordt welke specifieke kenmerken/competenties gevraagd worden.

**Innovatie in de praktijk 2:** Interactieve aanvraag levensonderhoud in een webbased omgeving, die volledig digitaal afgerond kan worden. Ook als de aanvraag onvolledig is wordt deze op interactieve wijze afgerond binnen de webbased omgeving. De vragenlijst wordt automatisch afgestemd op basis van in de keten reeds bekende gegevens en antwoorden van de aanvrager. Mutaties en inkomstenverklaringen kunnen ook in deze omgeving worden verwerkt.

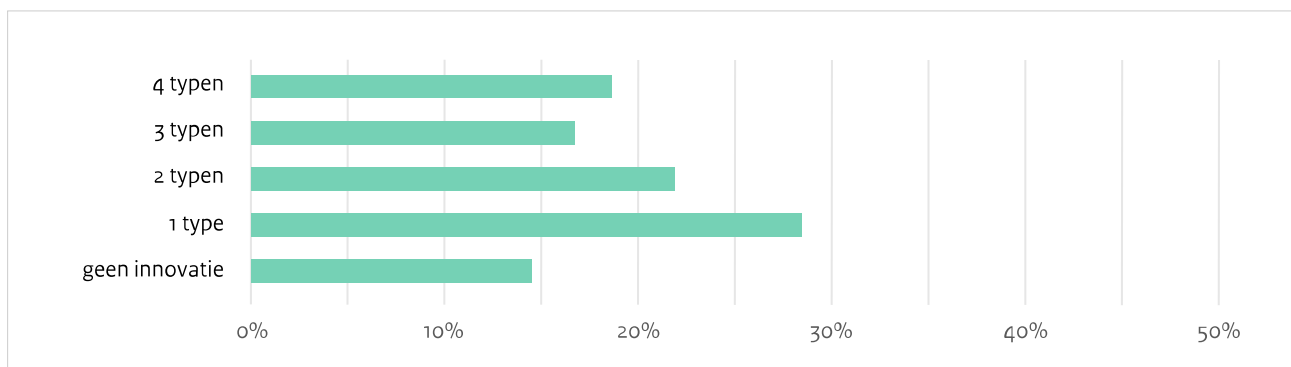
**Innovatie in de praktijk 3:** Een digitaal portaal dat zorgaanbieders, zorgverzekeraars en andere betrokken partijen inzicht biedt in de capaciteit van reguliere zorg tijdens de coronapandemie. Dit inzicht helpt zorgaanbieders bij de onderlinge samenwerking om de toegankelijkheid van de COVID-zorg en reguliere zorg te kunnen borgen en zorgverzekeraars bij de zorgbemiddeling voor hun verzekerden.

**Innovatie in de praktijk 4:** In plaats van een stapeling van verschillende opeenvolgende milieuvergunningen per bedrijf: ontwikkeling van 1 digitaal voorschriftenregister dat op elk moment een actueel inzicht geeft in de geldende milieu- en veiligheidsvoorschriften. Hierdoor is voor het bedrijf, de vergunningverlener en de toezichthoudende diensten direct duidelijk welke regels gelden. Deze transparantie geldt ook voor bestuur en bewoners.

Op basis van bovenstaande typologie van innovaties is een nieuwe variabele geconstrueerd die aangeeft hoeveel typen innovaties de meest recente geïmplementeerde innovatie in zich verenigt.

Deze variabele geeft dus aan hoe meervoudig de innovatie is die in de organisatie werd geïmplementeerd, ofwel het innovatiespectrum (Figuur 3).

Figuur 3. Innovatiespectrum (meest recent geïmplementeerde innovatie) (n=366).



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Bijna 30 procent implementeerde een innovatie die tot slechts 1 type innovatie gerekend wordt, de overige innovaties betroffen allemaal meervoudige typen: innovaties die 2, 3 of zelfs alle 4 de typen in zich verenigden. Het begrip innovatiespectrum komt verderop in deze rapportage uitgebreider aan de orde.

## Veelgenoemde innovaties: digitalisering en thuiswerken

Naast de gesloten vragen kregen organisaties ook de gelegenheid om de meest recent geïmplementeerde innovatie in woorden te beschrijven.

Ter illustratie worden her en der in deze rapportage fragmenten van deze teksten in kadertjes gepresenteerd. Daarnaast is met behulp van *text mining* software een analyse gemaakt van veel voorkomende begrippen in de open antwoorden<sup>6</sup>. Er tekenen zich – zie Afbeelding 2 - twee grote groepen van begrippen af die enigszins met elkaar verbonden zijn. Dat betreft ten eerste begrippen die het label Digitaal en Data hebben gekregen en ten tweede begrippen onder de noemer van Thuiswerken en Overleg.

<sup>6</sup> Er is, mede vanwege de aan organisaties toegezegde vertrouwelijkheid, gekozen voor het gebruik van de Gavagai Explorer, een Zweedse applicatie waarvan de data binnen de EU wordt opgeslagen en na afronding van het project wordt verwijderd, zie ook: <https://www.gavagai.io/>.

Afbeelding 2. Digitaal & Data (links) en Thuiswerken & Overleg (rechts)



Het lijkt erop dat veel van de meest recent geïmplementeerde innovaties te maken hebben met de door het COVID-19 virus veroorzaakte pandemie. In de woordenwolk in de figuur worden vaak de faciliteiten genoemd die nodig zijn om thuis te werken (Zoom, Skype, Webex), en allerlei begrippen die te maken hebben met de tijd en de plaats waar het werk en activiteiten zich afspelen.

In het onderzoek werden aan respondenten, voorafgaand aan de vragen over de geïmplementeerde innovaties, specifieke vragen gesteld met betrekking tot de COVID-19 pandemie. In 45 procent van de organisaties werden tijdens het hoogtepunt van de pandemie minder tot veel

minder goederen en diensten geproduceerd. In 35 procent van de organisaties ging de productie onverminderd door en 28 procent van de organisaties was er zelfs sprake van een (sterk) gestegen productie.

In ruim 70 procent van de organisaties in het Nederlandse openbaar bestuur, werkte tijdens het hoogtepunt van de pandemie 75 tot 100 procent van de medewerkers thuis. In een kwart van de organisaties waren de thuiswerkfaciliteiten voorafgaand aan de pandemie al beschikbaar, in de overige organisaties werden ze nieuw geïntroduceerd (4 procent) of werden ze verbeterd (zie ook Bijlage 2: Achtergrondgegevens).

**Innovatie in de praktijk 5:** Musea die voorzien in online-versies van tijdelijke tentoonstellingen met online rondleidingen en bijhorende schoolprogramma's die zowel op school als in Teams door een museumdocent kunnen worden begeleid (360 graden opname en weergave van een fysieke tentoonstelling online).

**Innovatie in de praktijk 6:** Diverse voorbeelden van online en hybride rechtszittingen, waarbij diverse partijen online participeerden, soms zelfs verspreid over 5 verschillende landen op verschillende continenten en ondersteund met verscheidene tolken.

**Innovatie in de praktijk 7:** Digitale participatieprocessen (via enquêtes, videoconferencing, social media en webfora) en digitale interacties met klanten en burgers, b.v. beeldbellen met inwoners voor zowel ophalen van klantinzichten als mede 'keukentafelgesprekken' met inwoners Sociaal Domein.

## Innovatie in de praktijk 8: Muziekscholen die via Zoom of andere fora muzieklessen geven en online-concerten.

Uit Afbeelding 2 blijkt ook dat, daar waar de innovaties geen betrekking hadden op thuiswerken en overleg tijdens de pandemie, digitalisering en datagedreven werken de belangrijkste thema's zijn van recente innovaties bij de

overheid. Dit betreft zowel de digitalisering van allerlei werkprocessen en diensten, als de interactie met burgers en bedrijven via allerhande applicaties.

### Casus SVB: “Compromisloos vanuit de burger kijken”

Simon Sibma (*voorzitter van de Raad van Bestuur*) en Rosanne Stotijn (*Chief Change Officer*).

De innovatie: de SVB ontwikkelde en implementeerde een app waarmee burgers die verhuizen naar hun land van herkomst via eenvoudige vragen een aanvraag kunnen doen. Hierop voortbordurend en noodgedwongen door de corona crisis – de internationale postvoorziening lag plat – heeft de SVB de Upload-app ontwikkeld waarmee alle burgers hun documenten kunnen uploaden, zeer bruikbaar ook voor de klanten in het buitenland (zonder DigiD te gebruiken).

De SVB is van oudsher gericht op betrouwbaarheid en beheersbaarheid, dat is een groot goed als je jaarlijks 50 miljard euro uitkeert. Dat moet dus blijven. Van oudsher werd er echter ook heel voorzichtig vernieuwd. Daartoe had de organisatie wel een hulpmotor nodig.

#### Hoe werkt innovatie bij de SVB?

Een aantal elementen:

Met Novum heeft de organisatie een zelfstandig innovatielab waar snelle experimenten worden uitgevoerd. Het uitgangspunt is: compromisloos vanuit burger en eindgebruiker kijken.

Innovatie heeft door positionering gewicht gekregen én is onderdeel van reguliere werkprocessen, namelijk door het benoemen van een Chief Change Officer in de top van de organisatie en door de innovatieagenda te koppelen aan de meerjarenkoers van de organisatie. Het voltallige directieteam wordt ingezet als Innovation Board: daarmee wordt innovatie onderdeel van de lijn.

Medewerkers zijn vanaf het begin bij de experimenten in het lab betrokken. Zij willen graag met innovatie aan de slag, maar hebben de juiste ondersteuning nodig. Knelpunten in het werk signaleren ze zelf wel maar ze moeten geholpen worden in de stap om tot een oplossing te komen. Tijd en ruimte voor innovatie is daarvoor nodig.



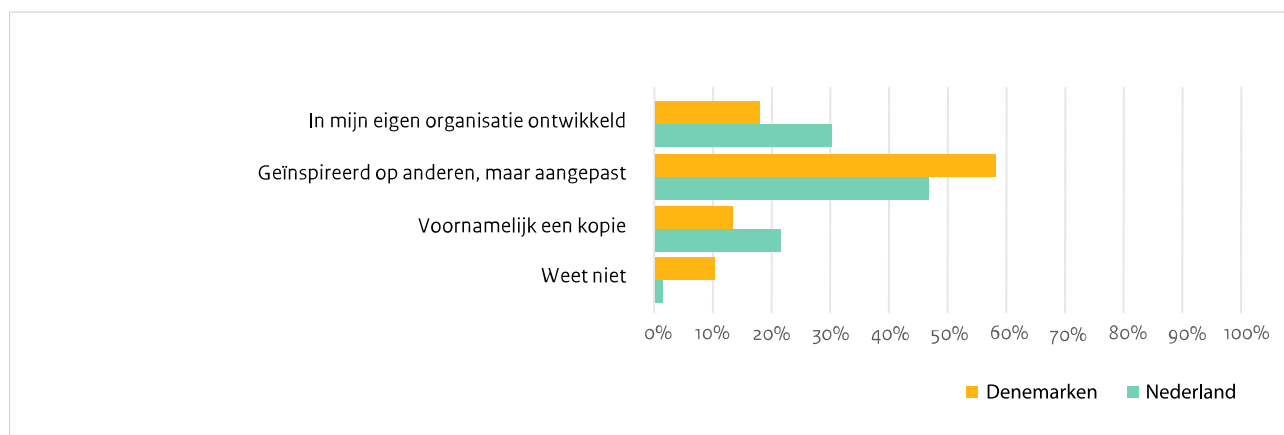
Foto: Simon Sibma en Rosanne Stotijn

## Zelf ontwikkelen of kopiëren wat elders werkt?

Innovaties kunnen geheel in de eigen organisatie ontwikkeld en geïmplementeerd worden. Maar het in innovatiekringen veelvuldig aangehaalde gezegde luidt niet voor niets “Beter goed gejat, dan slecht bedacht”. Goede voorbeelden van innovaties in andere organisaties kunnen als inspiratie dienen voor een eigen innovatie, of ze kunnen zelfs vrijwel volledig gekopieerd worden. Dat zijn immers vaak innovaties die zich al in de praktijk bewezen hebben. Het overnemen daarvan vermindert het risico dat de innovatie uiteindelijk niet blijkt te werken. Al laat de praktijk ook zien dat innovaties altijd ingebed moeten worden in de specifieke context van de organisatie. Dus het klakkeloos overnemen van een

innovatie werkt zelden. Figuur 4 laat zien dat het navolgen van innovaties in andere organisaties veel voorkomt. In bijna de helft van de gevallen is de innovatie geïnspireerd op oplossingen elders, maar aangepast aan de eigen organisatie. In ruim 20 procent van de gevallen betreft het zelfs voornamelijk een kopie. In maar liefst 30 procent van de gevallen geven respondenten aan dat de innovatie in de eigen organisatie nieuw ontwikkeld en geïmplementeerd is. Dat percentage is hoog in vergelijking met Denemarken waar dit in slechts 18 procent het geval was. In Nederland wordt volgens de respondenten dus meer zelf ontwikkeld en gekopieerd dan in Denemarken en de Denen laten zich bij hun innovaties weer wat meer inspireren door innovaties van elders, die ze aangepast aan de context, implementeren.

Figuur 4. Eigen innovatie, inspiratie of kopie.



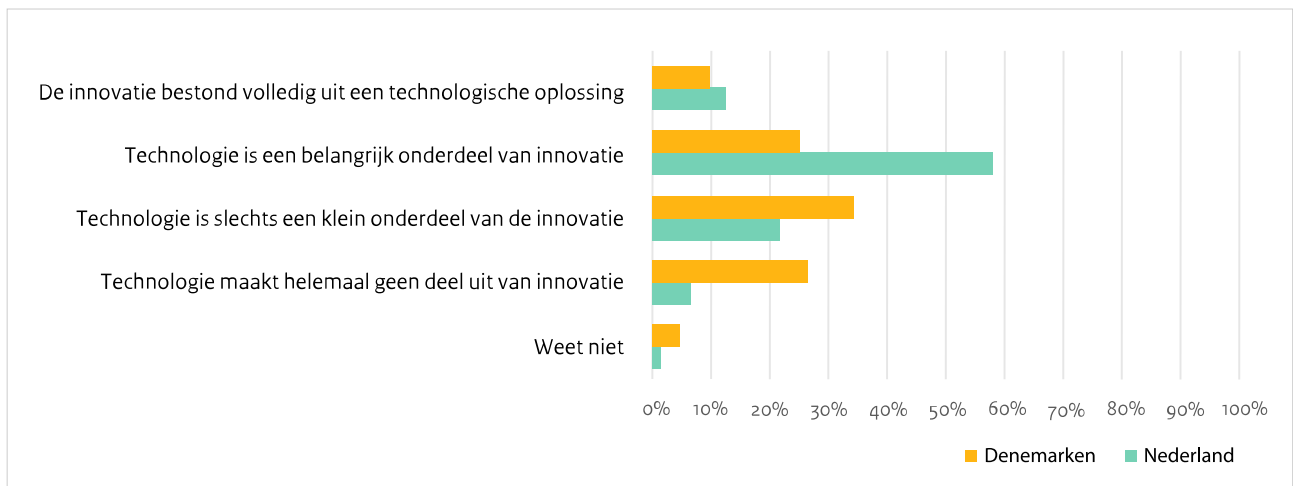
Bron: *Innovatie Barometer Overheid 2021 en COI (2020)*.

## Technologisch gehalte

In bijna 60 procent van de Nederlandse gevallen – zo is in Figuur 5 te zien – was technologie een belangrijk onderdeel van de innovatie, in nog eens ruim

10 procent van de gevallen bestond de innovatie geheel uit technologie. In minder dan 30 procent van de gevallen in Nederland maakte technologie slechts een klein deel of zelfs helemaal geen deel uit van de innovatie.

Figuur 5. Aandeel van technologie in de meest recent geïmplementeerde innovatie.

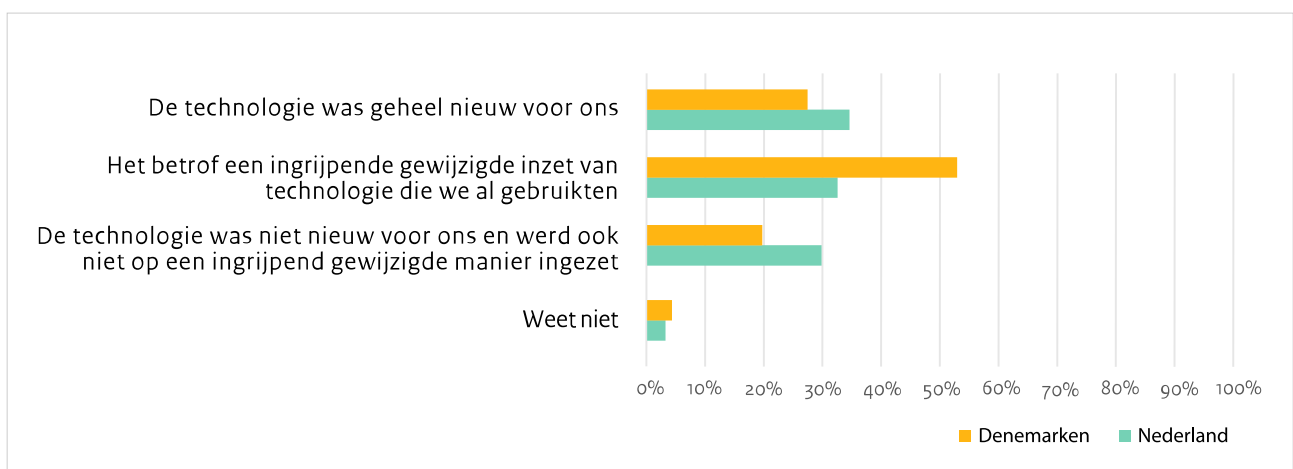


Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021 en COI (2020).

In Denemarken is het technologisch gehalte van de innovaties aanmerkelijk lager. Daar bestond de innovatie in 60 procent van de gevallen niet of maar voor een klein deel uit technologie. Dit verschil is op voorhand niet eenvoudig te verklaren: waarom is in Nederland technologie zoveel vaker een belangrijk onderdeel van de innovatie? Een deel van de verklaring kan liggen in het meetmoment: het Nederlandse onderzoek vond later plaats, namelijk toen de COVID-19 pandemie de samenleving en de overheid in een stevige greep had genomen.

Het Deense onderzoek vond grotendeels plaats vóór de COVID-19 uitbraak. Er zijn signalen dat de pandemie een impuls heeft gegeven aan de toepassing en het gebruik van bepaalde technologische innovaties (zie elders in dit rapport). Op basis van de beschikbare gegevens kan het effect van de COVID-19 pandemie niet gekwantificeerd worden. Herhalingsonderzoek naar innovatie in overheidsorganisaties in de verschillende landen zou daar in de toekomst wellicht meer zicht op kunnen bieden.

Figuur 6. Was de toegepaste technologie nieuw voor de organisatie.



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021 en COI (2020).

Uit Figuur 6 blijkt dat de geïmplementeerde technologie bij Nederlandse organisaties ongeveer even vaak een geheel nieuwe technologie voor de organisatie betrof, als een ingrijpend gewijzigde technologie die al gebruikt werd, als een technologie die in het geheel niet nieuw was voor de organisatie.

Opvallend aan deze grafiek is dat in Denemarken het aandeel organisaties veel hoger is waar een reeds toegepaste technologie op een in hoge mate nieuwe manier werd ingezet bij de implementatie van een innovatie. Ook voor dit verschil geldt dat een verklaring daarvoor op basis van de beschikbare data niet te geven is.

**Innovatie in de praktijk 9:** Brandweerradar, een rekenkundig model/tool waarmee op basis van historische, gestructureerde en niet-gestructureerde data berekend kan worden waar de kans op een brand in de komende 8 uur het grootst is. Deze gegevens worden vervolgens door de meldkamer benut voor de geografische spreiding van voertuigen, zodat voertuigen sneller ter plaatse kunnen zijn.

**Innovatie in de praktijk 10:** Monitor om fluïde jeugdnetwerken in kaart te brengen en m.b.v. data-analyse de juiste prioriteiten te stellen in de aanpak. De ontwikkeling is begeleid met participatief wetenschappelijk onderzoek. Dit gaat gepaard met het systematisch verzamelen van geanonimiseerde 'straat informatie' van hulpverleners, politie en instellingen in de wijk. Met data-analyse wordt de zwaarte en invloed van actoren in een (jeugd)netwerk geïdentificeerd en gevisualiseerd. Dit gaat samen met de introductie van een nieuw cliëntvolgsysteem (PGAx) voor persoonsgerichte aanpak van criminaliteit en woonoverlast, waarin ook de maatschappelijke partners kunnen samenwerken. De ontwikkeling kreeg gestalte met twee andere (centrum) gemeenten en het veiligheidshuis.

**Innovatie in de praktijk 11:** Publiekprivate samenwerking van waterschap en tuinders, waarbij m.b.v. weersvoorspelling en een signaleringssysteem tuinders in staat gesteld worden om hun bassins in te zetten om overtollig regenwater te bergen en bij droogte beschikbaar te hebben voor irrigatie.

**Innovatie in de praktijk 12:** Een omgevingsmonitor die feitelijke data uit diverse bronnen over omgevingsfactoren combineert met belevingsdata. Denk bijvoorbeeld aan luchtkwaliteit en de beleefde geurhinder door burgers of lawaai en de beleefde geluidshinder.

In aanvulling op de sectorale indeling die in dit onderzoek gehanteerd wordt, heeft het ministerie van BZK een clustering gemaakt van organisaties die op hetzelfde beleidsveld actief zijn. Een overzicht van beide indelingen is terug te vinden in de bijlage met de onderzoekverantwoording, in Tabel 1 en Tabel 2.

Uit een analyse van het technologisch gehalte van de innovatie en de mate waarin de technologie nieuw was voor de organisaties, blijkt dat bij stafdiensten, beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties van de rijksdienst en zelfstandige bestuursorganen het technologische gehalte verhoudingsgewijs lager was en er minder vaak sprake was van nieuwe technologie.



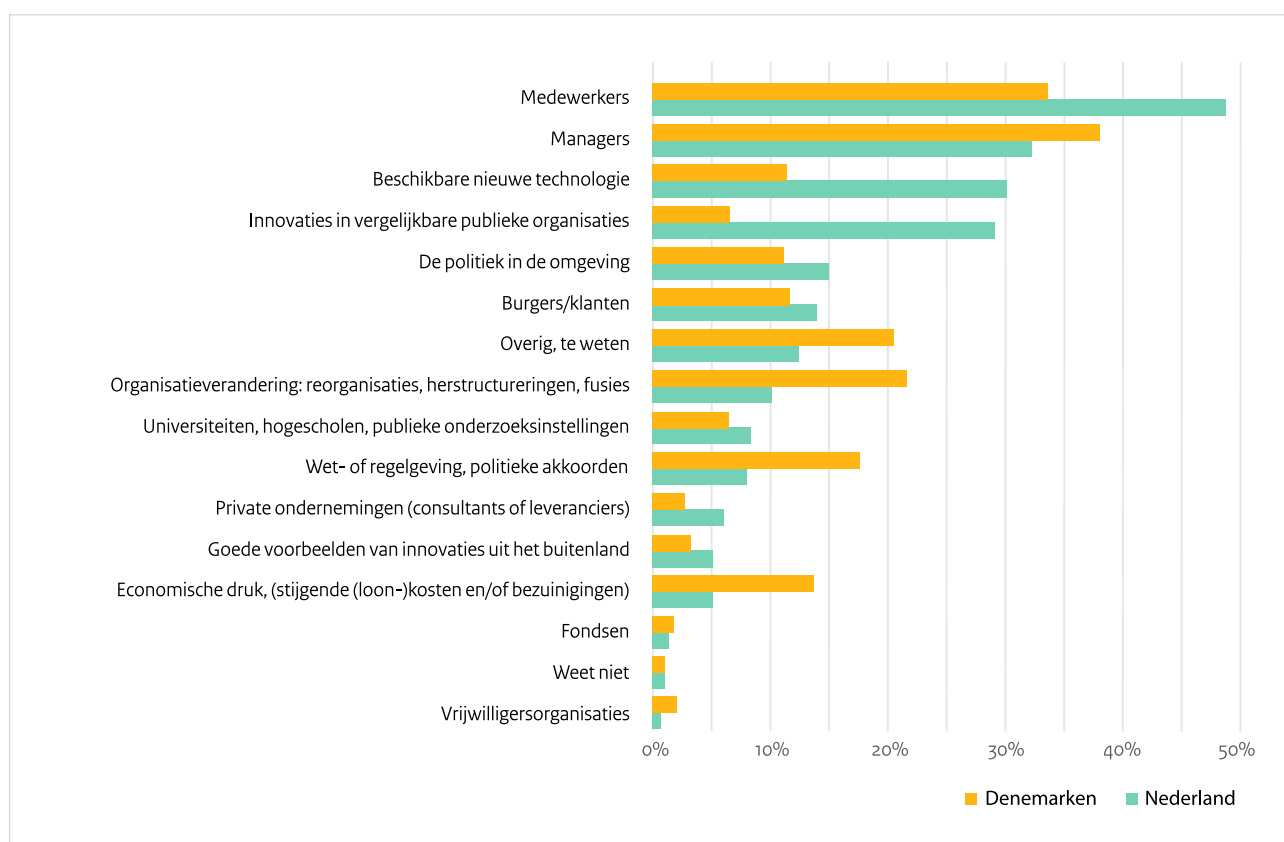
In clusters als infrastructuur en bedrijventerreinen, arbeid en sociaal en watermanagement, speelde technologie een grotere rol (meer technologie en nieuw voor de organisatie). Het cluster cultuur springt eruit omdat er sprake is van een hoog technologische gehalte, maar van technologie die al eerder gebruikt werd.

### Hoe kwam de innovatie tot stand

In het voorgaande hebben we gezien hoe vaak er geïnnoveerd wordt, welke type innovaties het betreft, hoe breed het spectrum, of de innovatie echt nieuw was

of een kopie en in welke mate technologie een rol speelt in de innovatie. Daarmee werd een antwoord gegeven op een eerste, basale vraag, namelijk die naar de aard van geïmplementeerde innovaties. Vervolgens is het relevant om meer te weten te komen over de manier waarop innovaties tot stand komen. Waar kwam het initiatief vandaan voor de innovatie, wie beschikte over de kennis, werd er samengewerkt met anderen? Op zoek naar aanknopingspunten om de innovatiekracht van organisaties te versterken, kunnen die inzichten behulpzaam zijn.

Figuur 7. Aanleiding voor de implementatie van innovaties.



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Het initiatief voor de innovatie kwam in Nederlandse overheidsorganisaties (zie: Figuur 7) veelal van het eigen personeel. In bijna de helft van de gevallen waren het de eigen medewerkers die het initiatief namen om nieuwe toepassingen te implementeren. In nog eens ruim 30 procent van de gevallen waren het de managers die de vernieuwingen initieerden. Het belang van de rol van eigen medewerkers, of ze nu manager of gewoon

werknemer zijn, moet niet onderschat worden. Daar waar innovatie eerder vooral een gebied was voor experts, soms in aparte eenheden, soms zelfs buiten de eigen organisatie, laten de afgelopen decennia een ontwikkeling zien naar innovatie die door en met medewerkers in het primaire proces wordt gedaan. De plaats van innovatie binnen de organisatie is daarmee ook verschoven. Nog altijd vinden innovatie-activiteiten

voor een deel plaats in aparte eenheden, bijvoorbeeld in datalabs. Maar tegelijkertijd wordt daarbij voortdurend gezocht naar manieren om medewerkers uit het primaire proces te betrekken bij de innovatieactiviteiten. Daarvan getuigen ook de cases die in dit rapport terug te vinden zijn. Multidisciplinaire teams zijn de norm geworden, kennis over de uitvoering van de primaire organisatietaken is vanaf het allereerste begin noodzakelijk in het innovatieproces.

Belangrijke prikkels voor innovatie zijn verder de beschikbaarheid van nieuwe technologie en goede voorbeelden van innovaties bij andere organisaties, binnen de eigen sector of daarbuiten. Het zien van de mogelijkheden van nieuwe technologie, of het spotten van innovaties in andere organisaties, wordt voor een belangrijk deel gedaan door medewerkers en/of managers. De antwoordcategorieën in deze vraag overlappen elkaar dus in zekere zin.

**Innovatie in de praktijk 13:** Inzet van drones (real time of met gebruik van fotografie) voor inspecties en toezichthoudende taken in de landelijke en bebouwde ruimte, maar ook bij crises of incidenten, zoals brand (waarbij ook sprake kan zijn van inzet van (blus)robots), en verder voor het tellen van het wildbestand, b.v. die van everzwijnen.

**Innovatie in de praktijk 14:** Investering in innovatief vaartuig dat minder brandstof verbruikt (reductie Co<sub>2</sub>): Lichter materiaal, lichtere motoren, lichtere aandrijflijn.

**Innovatie in de praktijk 15:** Innovatieve zuivering van afvalwater en winning van grondstoffen en energie uit afvalwater en slib.

Alle overige aanleidingen om tot innovatie over te gaan, worden veel minder frequent genoemd door respondenten: de politieke omgeving en burgers waren bijvoorbeeld in niet meer dan circa 15 procent van de gevallen een aanleiding. Dat zelfde beeld zien we in Denemarken waarbij burgers cq klanten en de politieke omgeving slechts in circa 11 procent van de gevallen een aanleiding vormden voor innovatie.

In de vergelijking tussen Nederland en Denemarken in Figuur 7 valt nog een aantal zaken op. In Nederland zijn medewerkers vaker de aanleiding tot innovatie dan in Denemarken (49 om 34 procent), zijn de mogelijkheden van nieuwe technologie vaker een prikkel tot innovatie dan in Denemarken (30 om 12 procent) evenals innovaties in andere publieke organisaties (29 om 7 procent).

In Denemarken daarentegen zijn in vergelijking met Nederland reorganisaties (22 om 10 procent), wet- en regelgeving (18 om 8 procent) en economische druk (14 om 5 procent) veel vaker aanleiding voor de innovatie.

In de literatuur over innovatie wordt economische druk regelmatig genoemd als een belangrijk motief om producten en diensten te vernieuwen, om ze goedkoper (efficiënter) te produceren en de marketing en communicatie te verbeteren. Concurrentie tussen bedrijven leidt op die manier tot innovatie, of in ieder geval: tot de toepassing van innovaties. Het beeld dat innovaties vooral in de marktsector ontwikkeld worden is volgens Menno Spaan aan herziening toe: veel innovaties worden met publiek geld ontwikkeld en vervolgens privaat toegepast.

Volgens Spaan maakt juist het verder willen kijken dan financiële winst en de wens om maatschappelijke waarde te creëren dat publieke organisaties een goede plek zijn om te innoveren<sup>7</sup>.

In het openbaar bestuur concurreren organisaties (vrijwel) niet met elkaar. De innovatieprikkel die van concurrentie uitgaat, ontbreekt dus. Hoge en/of stijgende loonkosten en afnemende budgetten als gevolg van bezuinigingen zouden wel een prikkel kunnen vormen tot innovatie. Toch worden ze maar zelden genoemd in het onderzoek, ze waren in Nederland slechts in 5 procent van de gevallen volgens de respondenten de aanleiding voor de innovaties. Ook reorganisaties en herstructureringen en wet- en regelgeving vormen in Nederland zelden de aanleiding tot de implementatie van innovaties. *Het lijkt erop dat de innovaties in Nederland vooral intern gedreven zijn door kansen die zich voordoen (nieuwe technologie, inspirerende voorbeelden elders), daar waar ze in Denemarken op zijn minst ten dele ook door externe factoren tot stand komen (zoals reorganisaties, bezuinigingen, politiek en wetgeving).*

In Figuur 4 zagen we dat het volledig of ten dele kopiëren van goede voorbeelden van anderen, een belangrijke manier is voor overheidsorganisaties om te innoveren. Die goede voorbeelden worden vooral in eigen land gezocht en gevonden, want in beide landen spelen innovaties uit het buitenland een geringe rol.

In Figuur 7 ontbreekt de COVID-19 pandemie als prikkel om te innoveren. Toch is de toepassing van innovaties in sommige gevallen wel degelijk terug te voeren op de pandemie. In de Economist<sup>8</sup> wordt met optimisme gesproken over het einde van “the great stagnation” (afvlakkende groei cijfers na het jaar 2000). Dit optimisme wordt mede gebaseerd op de ongekend hoge investeringen in computers, software en onderzoek en ontwikkeling in de Verenigde Staten in 2020 en de snelle toepassing van technologieën, door burgers en bedrijven juist vanwege de beperkingen die de pandemie oplegden: beeldbellen, online aankopen doen, digitale betalingen, online medische behandelingen en industriële automatisering. De innovatie casus van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Veluwe IJssel (zie onderstaande tekstbox) is een mooi voorbeeld van de pandemie als versneller.

---

<sup>7</sup> Menno Spaan, Van indammen naar laten stromen, Business Contact, Amsterdam, 2018.

<sup>8</sup> <https://www.economist.com/leaders/2021/01/16/why-a-dawn-of-technological-optimism-is-breaking>

## Casus OVII 'Als mislukken wordt uitgesloten, kom je nooit tot innovatie'

Menno van Dam, directeur van  
Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst  
Veluwe IJssel (OVII)

*De innovatie: slimme monitoring van bedrijven door het digitaal ontsluiten van data. Voorheen gingen toezichthouders van OVII naar bedrijven toe om te controleren of zij aan hun vergunning voldeden. Cijfers en rapportages werden door de toezichthouders in het zaaksysteem van OVII ingevoerd. Vandaag de dag houdt de omgevingsdienst toezicht door, in overleg met de bedrijven, gegevensstromen digitaal te ontsluiten. Denk bijvoorbeeld aan gegevens over energieverbruik, over de hoeveelheid afval die wordt opgehaald, of inkoopgegevens. De zeven omgevingsdiensten in Gelderland werken nu aan de ontwikkeling van een gezamenlijk datalab om nog beter integraal toezicht te kunnen houden.*

Inspecties zijn van oudsher gericht op controleren en handhaven en dat brengt een cultuur van zorgvuldigheid en rechtmatigheid met zich mee. De mensen die bij die cultuur passen zijn naar hun aard niet gericht op vernieuwing. Om innovatie tot stand te brengen is er bij OVII een adviespoot ingericht, waar 6 tot 8 mensen in grote vrijheid over vernieuwing na kunnen denken. Er worden vanuit het management thema's benoemd, zoals circulariteit of duurzaamheid. Het resultaat kan het opzetten van een systeem van herwasbare luiers zijn, of het stimuleren van zonnepanelen op daken van bedrijven. Dat staat van tevoren niet vast. De opdrachtgevers - de wethouders van de betrokken gemeenten - moeten ook bereid zijn om hierin mee te gaan. En als het misgaat, moet je daar ook heel duidelijk over communiceren. Dat is onderdeel van het innovatieproces.

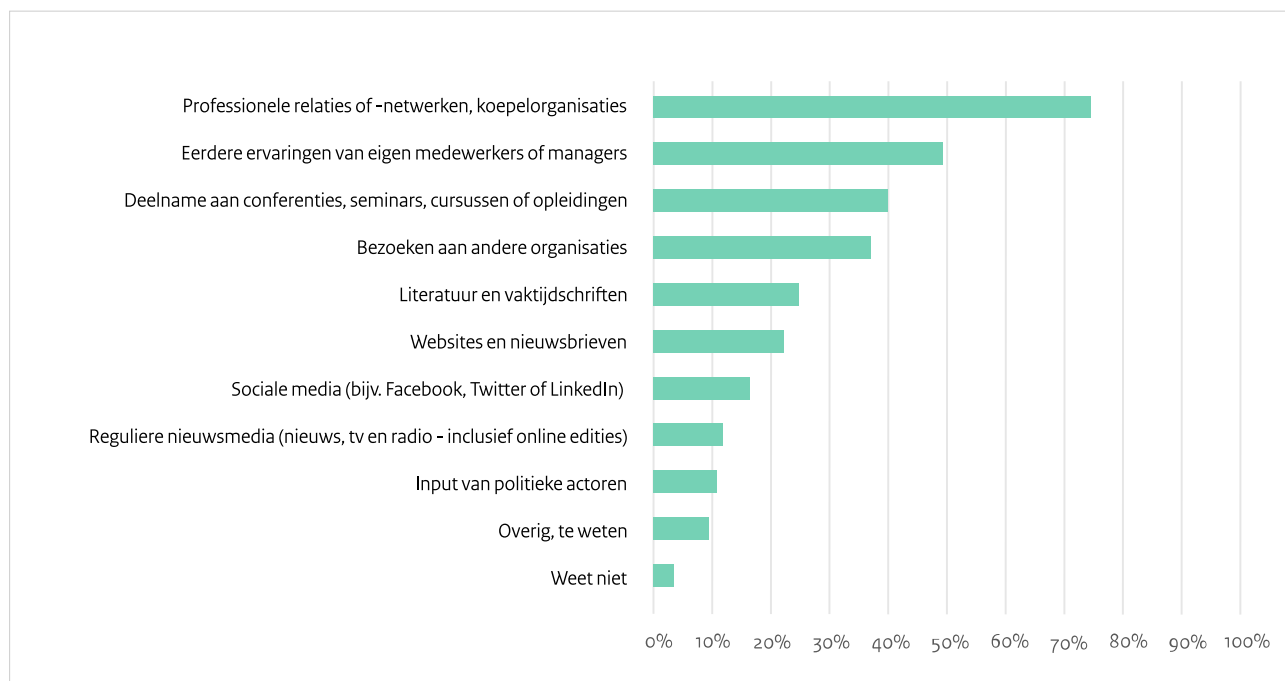
Corona was een versneller van de ontwikkeling in de richting van digitaal toezicht. De toezichthouders konden minder goed op de traditionele manier hun werk doen, de creatieve geesten uit de adviespoot dachten mee over alternatieven vormen van toezicht.

Het draagvlak voor innovatie is groot, mede omdat wethouders en gemeenteraden zien dat de vernieuwing in een gemeenschappelijke regeling tot stand komt. De kosten worden samen gedragen, de resultaten zijn voor iedereen.



Aan respondenten werd ook gevraagd waar men voor het eerst hoorde over de inmiddels geïmplementeerde innovatie. Het blijkt dat die kennis (Figuur 8) vooral gebaseerd wordt op de ervaringen van het eigen personeel (medewerkers en managers) die zij opdoen in hun netwerken, tijdens conferenties, cursussen en opleidingen en door andere organisaties te bezoeken. Dit beeld is goed vergelijkbaar met de manier waarop men in Denemarken met nieuwe toepassingen in aanraking komt.

Figuur 8. Waar kwam de kennis over de innovatie vandaan (kanalen) (n=313).

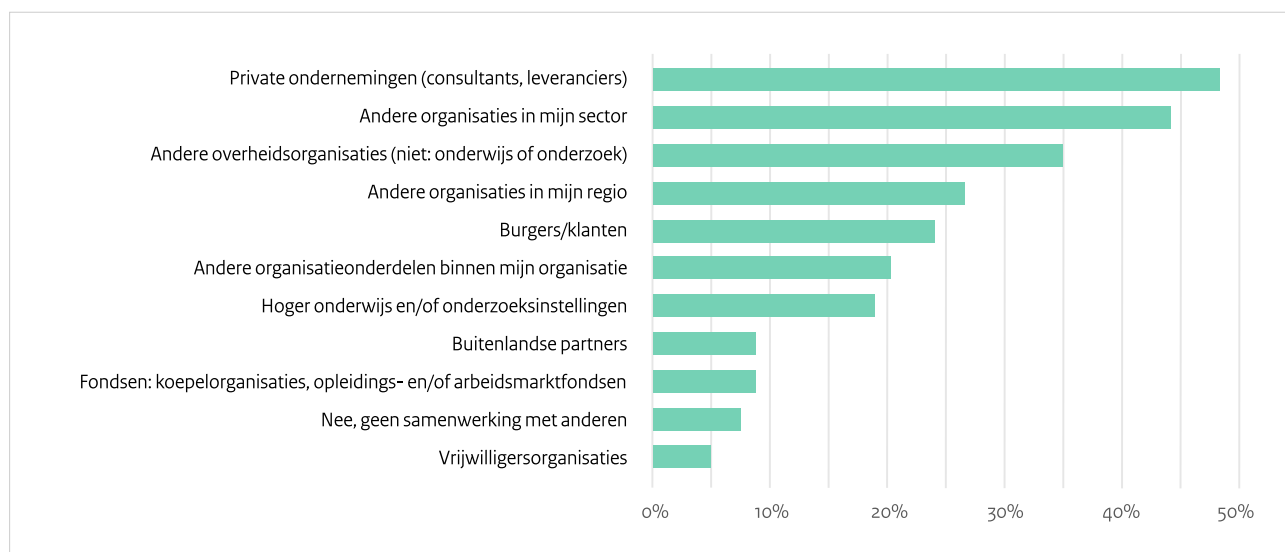


Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Bij het ontwikkelen en implementeren van innovaties wordt in Nederland heel veel samengewerkt met anderen. Slechts 7 procent van de organisaties geeft aan dat er niet met andere organisaties of organisatieonderdelen is samengewerkt. Het meest frequent, in bijna de helft van de gevallen, wordt er samengewerkt met private partijen,

met consultants of leveranciers (Figuur 9). Bijna even vaak wordt er samengewerkt met andere overheidsorganisaties uit de eigen sector en in ruim een derde van de gevallen met overheidsorganisaties uit andere sectoren. Buitenlandse partners en organisaties van vrijwilligers spelen een beperkte rol in de samenwerking.

Figuur 9. Samenwerking tijdens de ontwikkeling en/of implementatie (n=313).



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

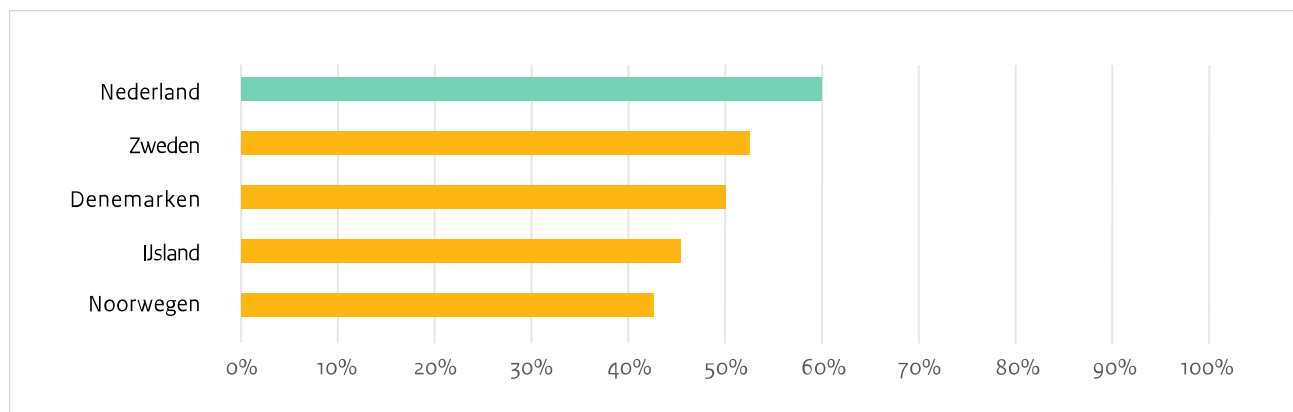
Een interessant verschil met Denemarken is dat in het meest recente Deense onderzoek, een veel groter deel van de organisaties aangeeft niet te hebben samengewerkt met anderen: 31 procent in Denemarken, 7 procent in Nederland. In Denemarken wordt er bovendien veel minder samengewerkt met private ondernemingen: 18 procent in Denemarken, 48 procent in Nederland. Tot slot wordt in Nederland vaker samengewerkt met buitenlandse partners dan in Denemarken: 9 tegen 2 procent. Deze samenwerkingsverschillen kunnen wellicht verklaard worden door de cultuurhistorische ontwikkeling van Nederland, een handelsnatie met een groot maatschappelijk middenveld en een lange geschiedenis van publiek-private samenwerkingsverbanden (denk b.v. aan de oprichting van de VOC in 1602). Er wordt vandaag de dag met name op het terrein van de aanleg, onderhoud en exploitatie van infrastructuur en gebouwen en in ontwikkelings samenwerking intensief samengewerkt door overheid en bedrijven. Ook kan het eerder genoemde streven naar consensus en draagvlak bijdragen aan de samenwerkingsgerichtheid van Nederlandse overheidsorganisaties.

Samenwerking vindt plaats in alle stadia (fasen) van het innovatieproces. De meeste samenwerking vindt plaats in de fases van het ontwikkelen, aanpassen en implementeren van de innovatieve toepassingen, iets minder vaak in het beginstadium (de analysefase) of bij de levering van een eindproduct, dienst of concept dat elders werd ontwikkeld. Naarmate de breedte van de innovatie inspanning (het innovatiespectrum) toeneemt, wordt er ook meer in de analysefase (begin) en aan het eind van het proces, samengewerkt met andere partijen.

We zagen eerder dat de prikkel om te innoveren bij de Nederlandse organisaties zelden van private partijen komt (Figuur 7). Als de innovatie echter eenmaal in gang is gezet en verder ontwikkeld moet worden, dan spelen consultants en leveranciers een grote rol.

Samenwerking tussen partijen houdt in dat goede voorbeelden van anderen worden overgenomen, met name via de netwerken van medewerkers en managers (Figuur 7, Figuur 8 en Figuur 9). Om deze uitwisseling tot stand te brengen, moet de kennis over de eigen innovatiepraktijk natuurlijk beschikbaar worden gesteld aan andere organisaties.

Figuur 10. Actief informatie over de innovatie verspreiden.

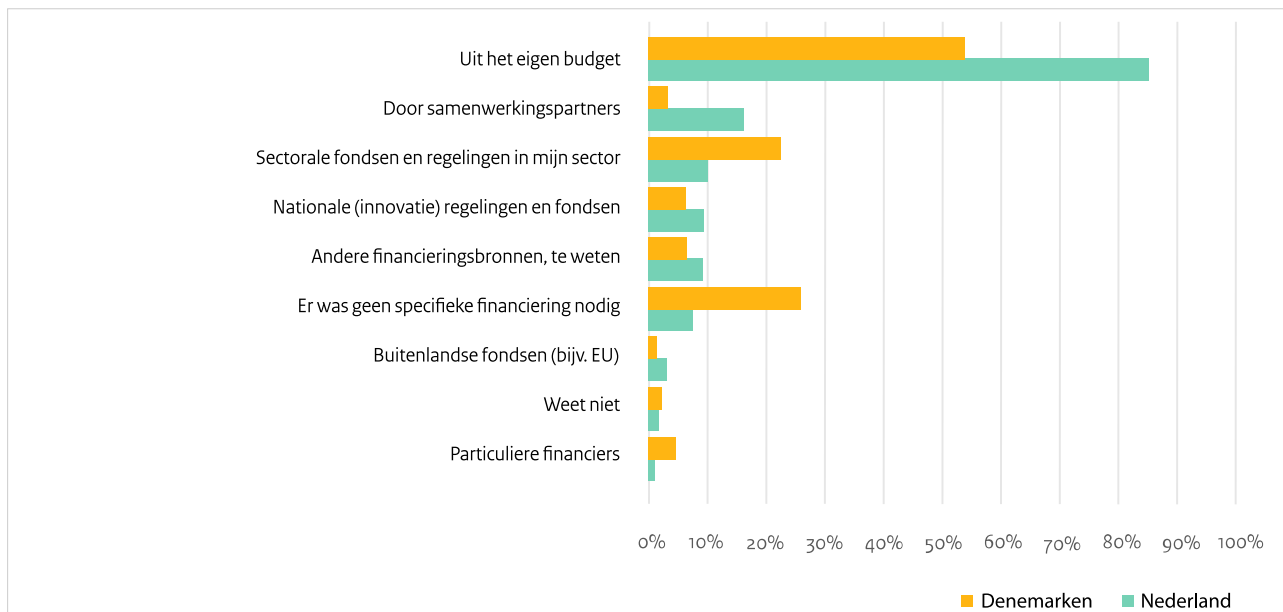


Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021 en COI (2019).

Figuur 10 laat zien dat in Nederland 60 procent van de overheidsorganisaties zich daar in enigerlei vorm actief mee bezighoudt. In internationaal perspectief een tamelijk hoge score. Een voorbeeld van deze actieve kennisdeling is te vinden in het sociale domein van de

gemeente Utrecht, waar de eigen sturingsfilosofie en innovaties doormiddel van nieuwsbrieven, demonstraties, workshops en interviews voor andere gemeenten en geïnteresseerden over het voetlicht worden gebracht (paginanummer 34).

Figuur 11. Financiering van innovatie in Denemarken en Nederland.



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021 en COI (2020).

De financiering van innovaties wordt in de meeste gevallen uit het eigen budget gedaan (Figuur 11), in Nederland is dat nog veel vaker het geval (85 procent) dan in Denemarken (54 procent). Andere bronnen van financiering zijn samenwerkingspartners, sectorfondsen en nationale innovatieregelingen. In Denemarken wordt veel vaker een beroep gedaan op sectorfondsen en geven organisaties vaker aan dat er geen specifieke financiering nodig was.

Grote organisaties (500 en meer personeelsleden) putten vaker uit nationale en sectorale fondsen en regelingen dan middelgrote (100-250 personeelsleden) en kleine (minder dan 100 personeelsleden) overheidsorganisaties om hun innovaties te financieren. Hetzelfde geldt voor organisaties die over de volle breedte van het innovatiespectrum actief zijn. Innovaties van producten en diensten, worden vaker gefinancierd door fondsen en regelingen en samenwerkingspartners, dan innovaties van processen en interactie.

De respondenten van de deelnemende organisaties werden ook bevraagd over de gevolgde innovatiestrategie. De antwoorden op die vraag zijn in Figuur 12 weergegeven. De verschillende strategieën worden in de tekst doormiddel van enkele steekwoorden gedeut. In Tekstvak 1 is een iets uitgebreidere beschrijving van de strategieën opgenomen.

### Tekstvak 1. Innovatiestrategieën

#### Strategie

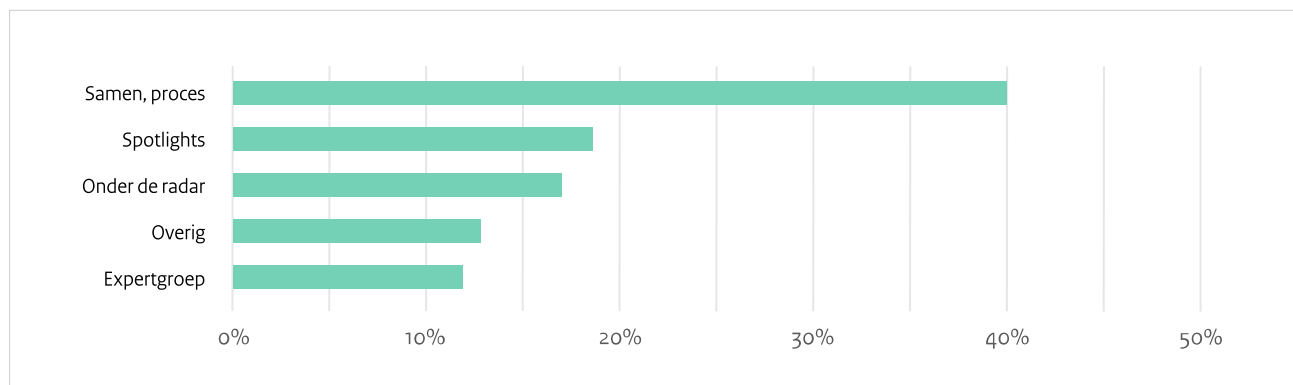
In dit onderzoek worden vier innovatiestrategieën onderscheiden zoals Menno Spaan die in *Van indammen naar laten stromen* (zie ook elders) hanteert:

- Samen, proces: nieuwe toepassing in samenwerking met alle belanghebbenden tot stand brengen waarbij ambtelijk vooral op het proces wordt gestuurd;
- In de spotlight: nieuwe toepassing in de openbaarheid ontwikkelen waardoor er politiek-bestuurlijke aandacht voor is;
- Onder de radar: nieuwe toepassing zonder al te veel betrokkenheid van politiek verantwoordelijkheden ‘onder de radar’ uitproberen en verder brengen;
- Expertgroep: nieuwe toepassing afgeschermd van anderen door een groep (ervarings-) deskundigen laten uitwerken en hen pas naar buiten laten komen als deze ver gevorderd zijn.

Het is duidelijk dat de strategie om de innovatie in samenwerking met alle belanghebbenden tot stand te brengen waarbij ambtelijk vooral op het proces wordt gestuurd (samen, proces) de meest gevolgde strategie is: bij 40% van de organisaties was dit het geval. In 19 procent van de organisaties was de strategie om de nieuwe toepassing ‘in de spotlights’ te ontwikkelen waardoor er sprake was van politiek-bestuurlijke aandacht.

In 17 procent van de organisaties werden innovaties zonder al te veel betrokkenheid van politiek verantwoordelijken ‘onder de radar’ uitgetest. In iets meer dan 10 procent van de gevallen werd er afgeschermd van anderen door een groep (ervarings-)deskundigen (‘expertgroep’) gewerkt die pas naar buiten kwamen als de innovatie ver gevorderd was.

Figuur 12. Innovatiestrategie (n=313).



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

De naar aanleiding van Figuur 12 geconstateerde verdeling over de verschillende innovatiestrategieën, sluit aan bij eerder bevindingen in dit rapport. De prominente rol van medewerkers en managers in het innovatieproces in combinatie met de hoge mate van samenwerking,

verklaren de grote nadruk die er ligt op de eerst genoemde (samen, proces) strategie. Later in deze rapportage zal ingegaan worden op een aantal andere veelgenoemde voorwaarden voor innovatie, zoals het bieden van ruimte die eveneens bij deze procesmatige strategie passen.

**Innovatie in de praktijk 16:** Een recreatieschap (verantwoordelijk voor de uitvoering van de toeristisch-recreatieve infrastructuur) laat niet meer alle fiets- en wandelnetwerken door haar eigen professionals achter de tekentafel bedenken: de inwoners van gemeenten (zowel dorpsbelangen, grondeigenaren als inwoners) wijzen zelf de mooiste routes en plekjes van hun gemeenten aan, zodat een kwalitatief hoogwaardig (belevings)netwerk ontwikkeld wordt dat zowel voor de eigen inwoners als voor de toeristen uniek en verrassend is.

### Factoren die de implementatie van innovaties belemmeren en bevorderen

Respondenten kregen tegen het einde van de enquête een vijftiental factoren voorgelegd waarbij zij konden aangeven of deze een (sterk) belemmerende, een neutrale of een (sterk) bevorderende invloed hadden. De resultaten zijn te zien in Figuur 13.

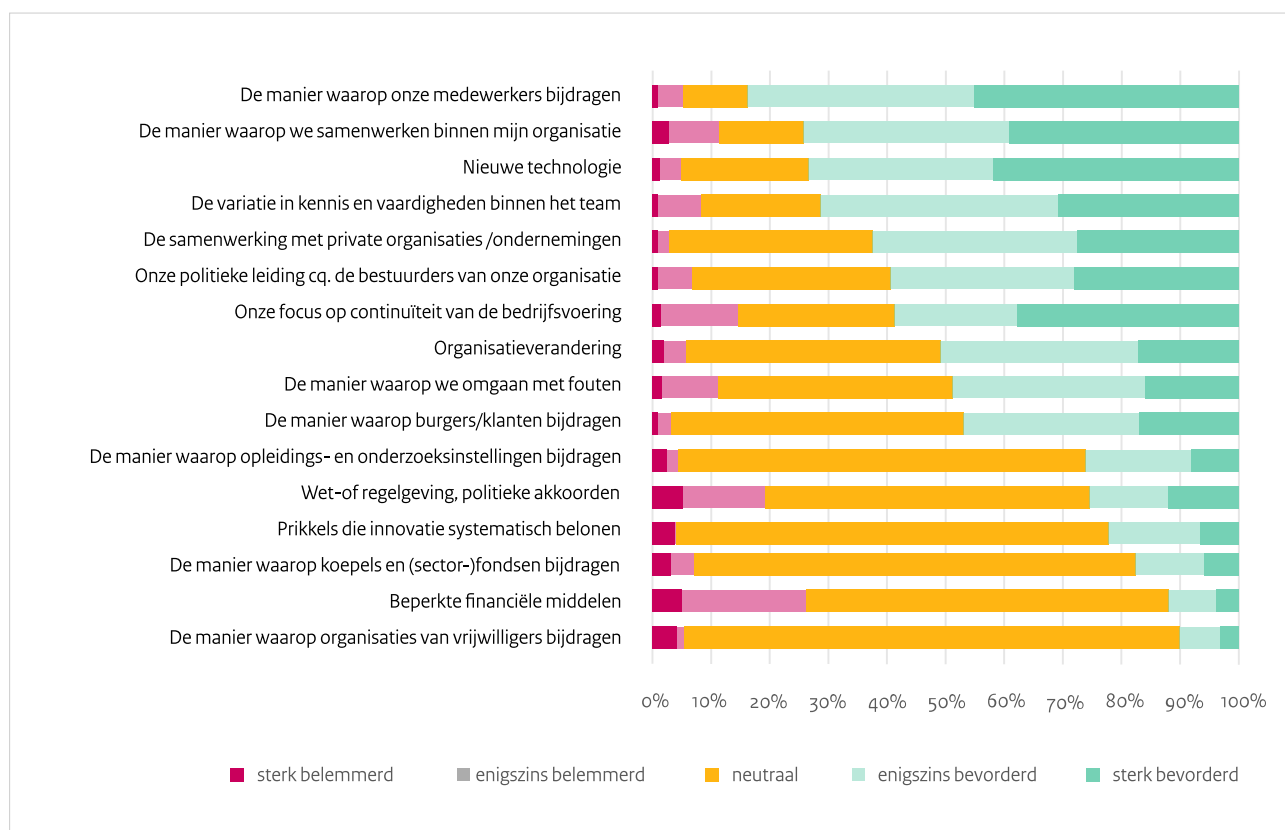
Deze figuur bevestigt veel van de inzichten die eerder in deze analyse aan de orde kwamen. De eigen medewerkers zijn van doorslaggevend belang voor het welslagen van innovaties, door hun bijdrage en de variatie in kennis en vaardigheden in teams. Bij dat laatste element kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de multidisciplinaire teams waarin medewerkers met kennis van innovatie en/



technologie intensief samenwerken met medewerkers uit het primaire proces van de organisatie om producten, diensten, processen en/of de interactie met cliënten te verbeteren. Ook hier blijkt opnieuw het belang van samenwerking, zowel binnen de organisaties als met andere organisaties in de private en publieke sector. De beschikbaarheid van nieuwe technologie is een stimulerende factor, evenals de politieke en/of bestuurlijke leiding.

De factoren die als een belemmering werden ervaren voor de innovatie, waren de beperkte financiële middelen, wet- & regelgeving en een sterke focus op de continuïteit van de bedrijfsvoering. Factoren die er niet zo toe doen - anders geformuleerd: waarvan veel respondenten aangaven dat ze belemmerend noch bevorderend werkten - waren de rol van vrijwilligers en hun organisaties, van koepels en fondsen, innovatieprikkelers in het systeem en de rol van onderzoeksinstellingen.

Figuur 13. Factoren die de innovatie belemmeren & bevorderen (meest recent geïmplementeerde innovatie) (n=313).



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Uit de vergelijking met de uitkomsten van het Deense onderzoek (zie daarvoor ook Figuur 26 in Bijlage 2: Achtergrondgegevens) blijkt dat er in Denemarken vaker een stimulerende werking uitgaat van wet- en regelgeving, beperkte financiële middelen en de bijdrage van burgers, klanten en vrijwilligersorganisaties.

In Nederland werden de mogelijkheden van nieuwe technologie, samenwerking met private organisaties en de rol van de politieke leiding c.q. bestuurders van de organisatie vaker als (sterk) stimulerend ervaren.

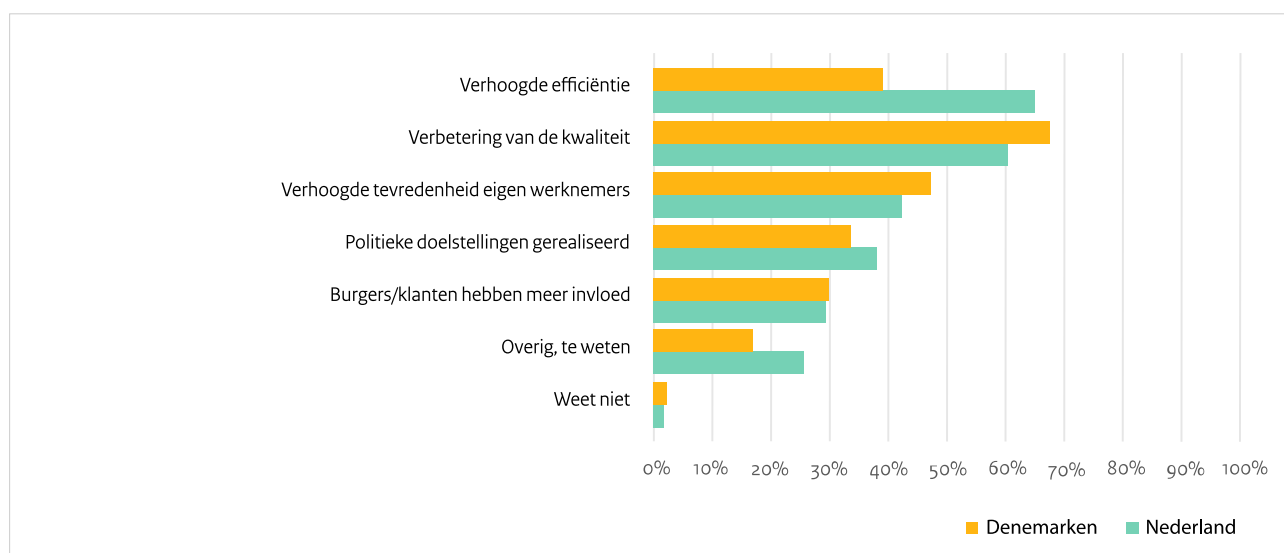
## 4. Resultaten van innovaties

Er is tot nog toe in dit onderzoek vooral gekeken naar de aard van innovaties en het innovatieproces. Het werd duidelijk dat overheidsorganisaties veel innoveren en dat Nederland in dat opzicht internationaal zeker niet achterblijft. Het innovatiespectrum is breed, veel organisaties implementeren innovaties die meerdere typen omvatten: zowel producten, diensten, processen als de interactie met burgers en cliënten. Er wordt op innovatiegebied veel overgenomen van anderen, de innovaties hebben een hoog technologisch gehalte en de bijdrage van medewerkers en samenwerking binnen en buiten de organisatie spelen een belangrijke rol.

Een belangrijke vervolgvraag is die naar het effect van de implementatie van de innovatie. Is er publieke waarde gecreëerd op de terreinen zoals die in de inleidende paragraaf werden geschetst? Genoemd werden: verhoging van de efficiency, kwaliteit en tevredenheid

van medewerkers, meer betrokkenheid van burgers c.q. klanten en politieke doelen die gerealiseerd zijn. Aan respondenten is voor elk van deze vijf elementen gevraagd of deze resultaten bereikt zijn als gevolg van de toepassing van de innovatie.

Figuur 14. Welke resultaten heeft de organisatie bereikt doormiddel van de innovatie, Nederland en Denemarken.



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021 en COI (2020).

In Figuur 14 is te zien dat in bijna tweederde van de gevallen de respondenten aangeven dat de efficiency verbeterd is door de innovatie. Dat wil zeggen dat dezelfde resultaten worden behaald met minder middelen (65%). Bijna even vaak is er sprake van een verbetering van de kwaliteit (60%)

In 42 procent van de gevallen zijn medewerkers meer tevreden. Daarnaast wordt ook in een flink aantal gevallen genoemd dat politieke doelstellingen gerealiseerd zijn (38%) en dat burgers meer invloed hebben (29%). Bij de vraag of er ook andere (overige) publieke waarden gerealiseerd werden, heeft een beperkt aantal respondenten gebruik gemaakt van de mogelijkheden om deze te beschrijven: genoemd werden toegenomen transparantie en vooral het in stand houden van de dienstverlening in tijden van de COVID-19 pandemie.

In dezelfde figuur staan ook de resultaten van het Deens onderzoek. Het patroon in Denemarken lijkt enigszins op het Nederlandse, zij het dat verbetering van de kwaliteit in Denemarken iets hoger scoort en toename van de efficiency veel lager. Dit verschil verklaart wellicht ook de constatering bij Figuur 11 dat Nederlandse overheidsorganisaties veel vaker dan Deense overheidsorganisaties de kosten van innovatie (geheel) zelf dragen: de investering wordt in Nederland blijkbaar in een flink aantal gevallen terugverdiend door verhoging van de efficiency (verlaging van de kosten).

Voor een drietal van de resultaatgebieden – kwaliteit, efficiency en tevredenheid van werknemers – zijn statistische analyses uitgevoerd om na te gaan met welke kenmerken van de innovatie en het innovatieproces deze resultaten mogelijkwijs samenhangen. Uit die analyses blijkt – zie Tekstvak 2 - dat er een aantal statisch significante samenhangen bestaat tussen kenmerken van de innovatie en de resultaten die ermee gerealiseerd

werden<sup>9</sup>. Deze analyses leveren geen enkelvoudige, krachtige causale relatie op tussen eigenschappen en resultaten, het gaat om (lichte) statistische verbanden. Ook hieruit kunnen dus slechts met een zekere terughoudendheid conclusies getrokken worden.

De analyses bevestigen een beeld dat op voorhand bestond, namelijk dat productinnovaties vooral samengaan met verbetering van de kwaliteit en procesinnovaties met een hogere efficiency. Daarnaast zagen we ook een aantal elementen terugkeren die eerder in dit rapport aan de orde kwamen: positieve resultaten gaan samen met medewerkers die bijdragen aan de innovatie (kwaliteit), met het kopiëren van innovaties die al elders zijn toegepast (kwaliteit en efficiency), met het management dat het voortouw neemt (efficiency, medewerkertevredenheid), met samenwerking binnen de organisatie en innovatie als antwoord op een reorganisatie (medewerkertevredenheid).

#### Tekstvak 2. Verklarende analyses ten aanzien van verbetering kwaliteit, efficiency en medewerkertevredenheid

Er bestaat een samenhang tussen productinnovaties en verbetering van de kwaliteit. Datzelfde geldt voor het innovatiespectrum: hoe breder het innovatiespectrum, hoe vaker er sprake was van een toename van de kwaliteit. Als respondenten aangaven dat de innovatie een aangepaste kopie was van een innovatie elders en als de bijdrage van medewerkers tijdens het innovatieproces werd genoemd, was er vaker sprake van een verbetering van de kwaliteit. Een negatieve samenhang werd geconstateerd als er sprake was van puur technologische innovaties en innovaties die gericht waren op het verbeteren van de interactie c.q. communicatie.

Het is logisch dat vernieuwing of sterke verbetering van producten tot de verhoogde kwaliteit uit de voorgaande alinea leidt, anders zou de organisatie de innovatie niet in de praktijk implementeren. Het is eveneens logisch dat uit de analyses blijkt dat innovatie van de processen samenhangt met verhoging van de efficiency. Verbeterde productiemethoden leiden tot meer productie tegen dezelfde kosten (inputs) of dezelfde productie tegen minder kosten (inputs). Een positieve samenhang werd ook geconstateerd met betrekking tot de focus op de continuïteit van de bedrijfsvoering. Hoe sterker de focus op de continuïteit van bedrijfsvoering, hoe groter de kans op efficiencywinst. Daarnaast waren er nog twee factoren die positief samenhangen met een hogere efficiency: als het initiatief voor de innovatie bij de manager vandaan kwam en als het een innovatie betrof die al eerder elders geïmplementeerd was.

<sup>9</sup> Het betreft logistische regressies (stepwise, backward) met Adj R<sup>2</sup>=,275 (kwaliteit), Adj R<sup>2</sup>=,323 (efficiency) en Adj R<sup>2</sup>=,213 (medewerker tevredenheid).

Er werd een negatief verband geconstateerd als het initiatief voor de innovatie uit de politieke omgeving afkomstig was en als de financiering van de innovatie uit eigen middelen werd gedaan. Andersom geredeneerd kan dat laatste element ook als volgt worden verwoord: als de innovatie uit externe bronnen werd gefinancierd, ging dat vaker samen met verhoging van de efficiency.

De derde publieke waarde die geanalyseerd werd, betrof de verhoging van de tevredenheid van werknemers als gevolg van de implementatie van de innovatie. Die tevredenheid hangt om te beginnen samen met innovatieklimaat, een aspect waar in de volgende paragraaf dieper op ingegaan wordt. Een hoge mate van samenwerking binnen de organisatie heeft een positief effect, daarnaast zijn werknemers ook vaker tevreden als de innovatie tot stand kwam als gevolg van een reorganisatie en als het management het initiatief nam om te innoveren. Ook voor de medewerkertevredenheid geldt, evenals voor het verhogen van de efficiency, dat dit resultaat minder vaak bereikt werd als er sprake was van politiek geïnitieerde innovaties. Gek genoeg is er ook een negatief verband met het hebben van voldoende tijd voor innovatie: als daarvan sprake is, is er minder vaak sprake van een toegenomen werknemerstevredenheid.

Politieke sturing van innovaties heeft niet altijd het gewenste effect in termen van efficiency, medewerkertevredenheid, zo blijkt. Vermoedelijk werken politiek geïnitieerde innovaties alleen onder specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld als het te realiseren doel ook een specifiek politiek karakter heeft en de innovatie geheel in dat teken staat. Het belang van de inbedding van innovaties blijkt uit de observatie, dat als het om puur technologische innovaties gaat, er minder vaak sprake is van verhoging van de kwaliteit.

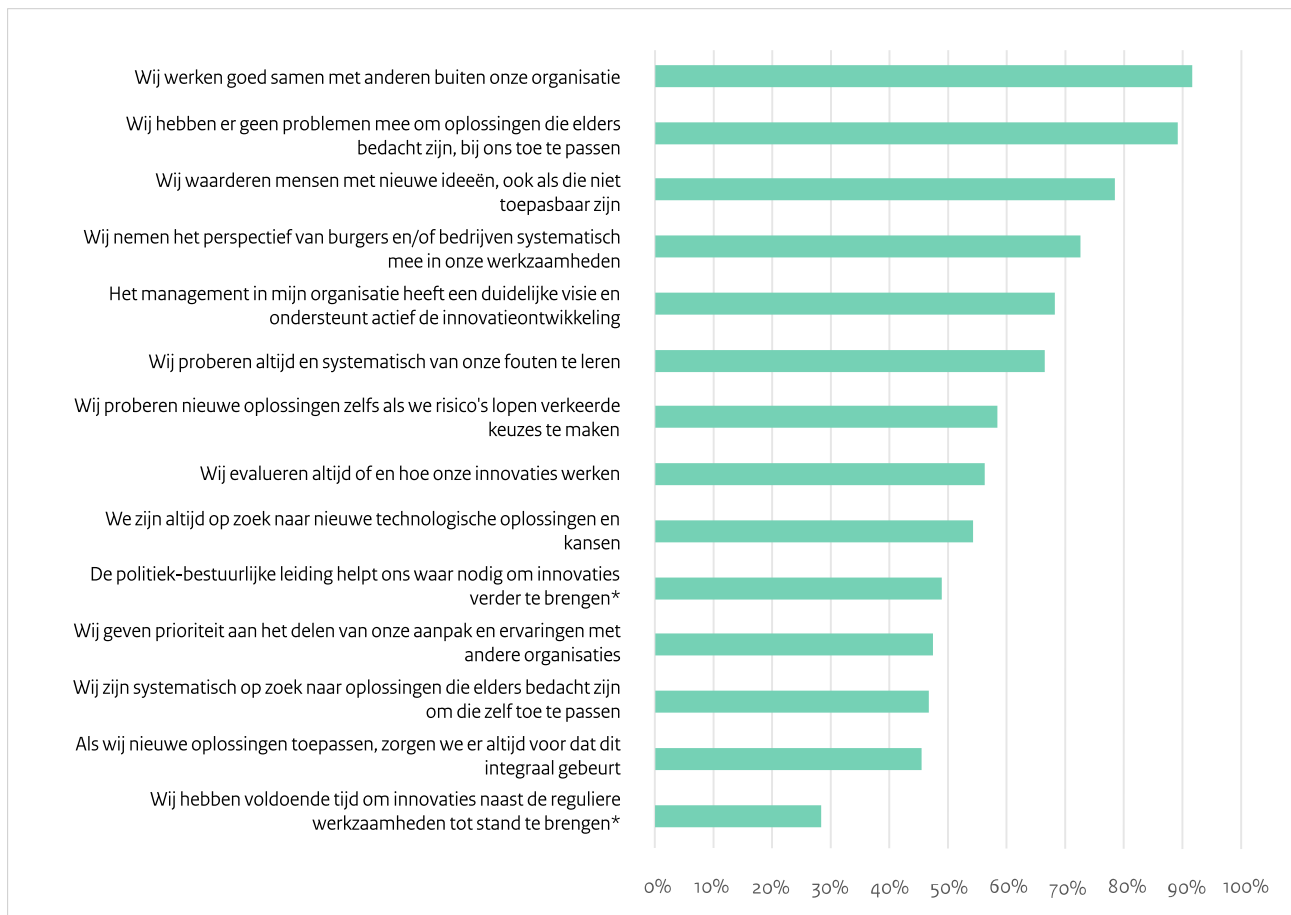
Opmerkelijk in deze analyses is dat de variabelen sector en organisatiegrootte er in dit verband weinig toe doen. In de volgende paragraaf van deze rapportage zullen we laten zien dat de verschillen in innovatievermogen binnen sectoren groter zijn dan de verschillen tussen sectoren. Het institutionele kader van organisaties – de wetten en regels, de financieringswijze, de politiek-bestuurlijke omgeving – is voor alle organisaties in een sector hetzelfde.

Het voorgaande betekent dus dat de verschillen in innovatievermogen in sterkere mate veroorzaakt worden door verschillen op organisatieniveau dan door het gezamenlijke institutionele kader. Individuele organisaties hebben weinig invloed op het institutionele kader waarin zij werken, maar zij hebben in veel grotere mate zeggenschap over wat er in hun eigen organisatie gebeurt. Daaruit zou je kunnen afleiden dat er op organisatieniveau het nodige gedaan kan worden om innovatie te bevorderen. Meer daarover in de volgende paragrafen.

## 5. Het innovatieklimaat bij de overheid

Het grootste deel van de uitkomsten tot dusver heeft betrekking op organisaties die in de meetperiode ten minsten één innovatie implementeerden. Aan alle organisaties, los van de vraag of ze al dan niet innoveerden, zijn stellingen voorgelegd over het innovatieklimaat binnen hun overheidsorganisatie. Figuur 15 toont de resultaten daarvan.

Figuur 15. Stellingen over innovatieklimaat (% [helemaal] eens), (n=366).



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

\* De gemarkeerde items zijn om statistische redenen niet opgenomen in de meetschaal. Ze worden elders in dit rapport wel besproken.

Uit de figuur blijkt dat verreweg de meeste organisaties (naar eigen zeggen) goed samenwerken met andere organisaties en dat zij er geen probleem mee hebben om oplossingen die elders zijn bedacht toe te passen.

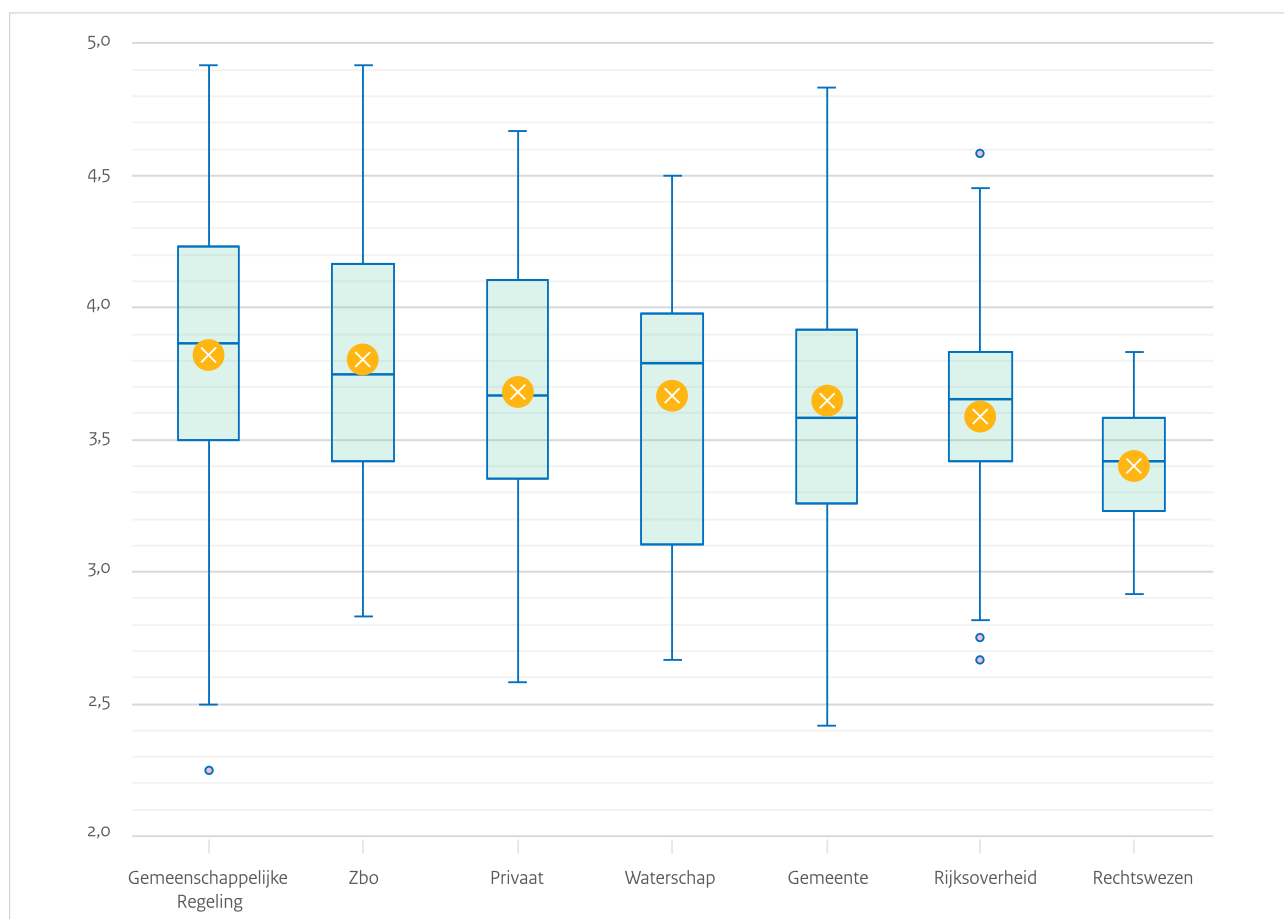
Daarnaast geeft ruim driekwart aan dat mensen met nieuwe ideeën worden gewaardeerd, en dat het perspectief van burgers en bedrijven systematisch wordt meegenomen bij het werk. Ongeveer tweederde van de respondenten geeft aan dat de organisatie probeert om van z'n fouten te leren.

Uit factoranalyse<sup>10</sup> blijkt dat de stellingen onderling sterk samenhangen en kunnen worden samengevoegd tot een meetschaal die in één getal het innovatieklimaat in organisaties uitdrukt. Deze schaal loopt van 1 (laag) tot 5 (hoog) en heeft een gemiddelde waarde van 3,7.

Het innovatieklimaat verschilt sterk tussen organisaties: sommige organisaties hebben een krachtig innovatieklimaat en andere organisaties juist een ongunstig, een beperkt innovatieklimaat. Een analyse van de verdeling laat zien dat de grootste groep zich in het midden bevindt, zij scoren niet hoog en niet laag. Alles overziend zijn de schaalcores statistisch gesproken redelijk normaal verdeeld<sup>11</sup>.

Figuur 16 toont een boxplot met betrekking tot het innovatieklimaat binnen sectoren. Dit is een geschikte figuur om variaties in beeld te brengen. De waarden worden per sector in kwartielen weergegeven, dat wil zeggen bovenaan het gebied met de 25 procent hoogst scorende organisaties (lijn), vervolgens daar onder het gebied met de op één na hoogst scorende 25 procent (box), daar weer onder het gebied met de op één na laagst scorende 25 procent (box), en tot slot het gebied met de laagst scorende 25 procent (lijn). Het gemiddelde voor de sector wordt door middel van een X aangeduid, extreme uitbijters worden als kleine rondjes getoond.

Figuur 16. Innovatieklimaat per sector, alle organisaties (kwartielen, gemiddelde, uitbijters) (n=366).



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

10 Factoranalyse is een statistische techniek waarmee kan worden onderzocht of stellingen onderling samenhangen en één of meer 'achterliggende' dimensies bevatten. In dit geval blijkt dat het geval en is er één (latente) variabele die het innovatieklimaat meet.

11 Een normaalverdeling is een verdeling die overeenkomt met de statistische verwachtingen. Volgens deze verwachtingen zal vrijwel elke verdeling van een populatie volgens hetzelfde patroon verlopen.

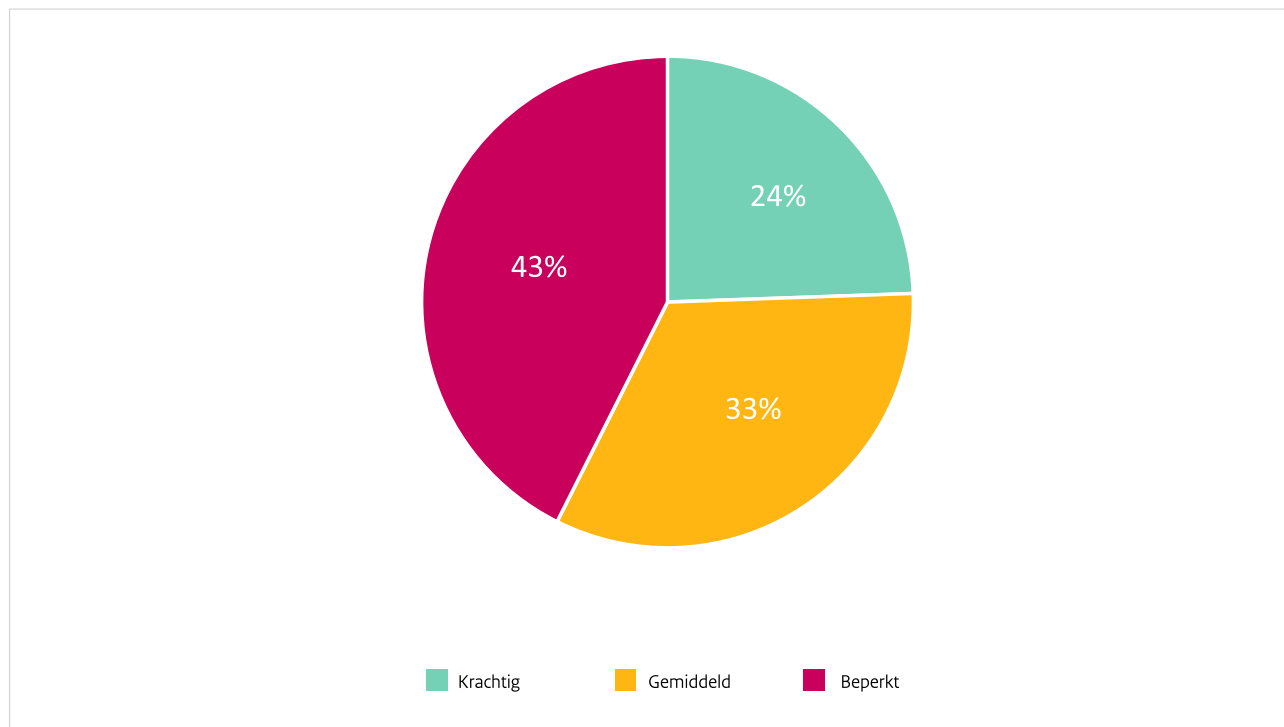
Uit de figuur blijkt dat de scores van de sectoren gemiddeld genomen helemaal niet zo van elkaar afwijken. De gemeenschappelijke regelingen en zelfstandige bestuursorganen scoren goed, de rijksoverheid en de sector Rechtswezen scoren wat lager. Bekijken we echter de spreiding binnen de sectoren, dan worden veel grotere verschillen zichtbaar. De best scorende gemeenschappelijke regeling heeft een innovatieklimaat dat bijna de maximale 5 punten scoort, de minst scorende gemeenschappelijke regeling heeft een veel lagere score voor het innovatieklimaat (2,25).

In Bijlage 2: Achtergrondgegevens, is een vergelijkbare figuur opgenomen (Figuur 26) met de spreiding per thematisch cluster. Daaruit blijkt dat de clusters van cultuur, omgevingsdiensten, zbo's, arbeid & sociaal en infrastructuur en bedrijventerreinen verhoudingsgewijs goed scoren. Maar ook daar is sprake van een veel grotere spreiding binnen de clusters dan tussen de clusters.

De hoge mate van spreiding binnen de sectoren, verklaart waarom in de statistische analyse in de vorige paragraaf de variabele sector geen statistisch significante samenhang vertoonde met de resultaten die het gevolg waren van de implementatie van de innovatie. De verklaring voor de verschillen in gecreëerde publieke waarde (kwaliteit, efficiency, tevredenheid) moet dus elders gezocht worden.

Met behulp van weer een andere statistische techniek (clusteranalyse) is een groepsindeling van organisaties gemaakt op basis van het innovatieklimaat. Organisaties binnen een groep lijken meer op elkaar dan op organisaties uit de andere groepen. In Figuur 17 is te zien dat ongeveer een kwart van de organisaties een krachtig innovatieklimaat heeft: de organisaties scoren hoger dan 4. Er is er een middengroep (33 procent) die tussen een 3,6 en 4,0 scoren op het innovatieklimaat. Tot slot is er een omvangrijke groep organisaties (43 procent) met een relatief lage score, kleiner dan een 3,6, waar dus sprake is van een verhoudingsgewijs beperkt of ongunstig innovatieklimaat.

Figuur 17. Drie groepen organisaties o.b.v. score innovatieklimaat (n=366).

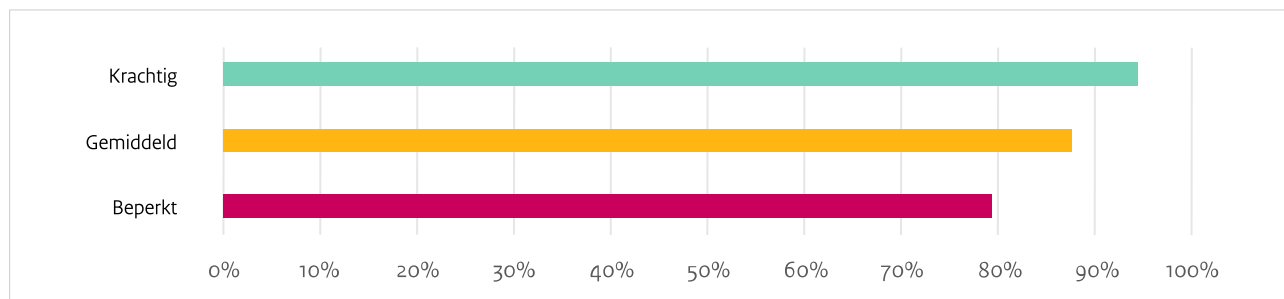


Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Om te illustreren hoe bepalend het innovatieklimaat is, zullen we in het vervolg van deze paragraaf een aantal grootheden die we eerder langs zagen komen,

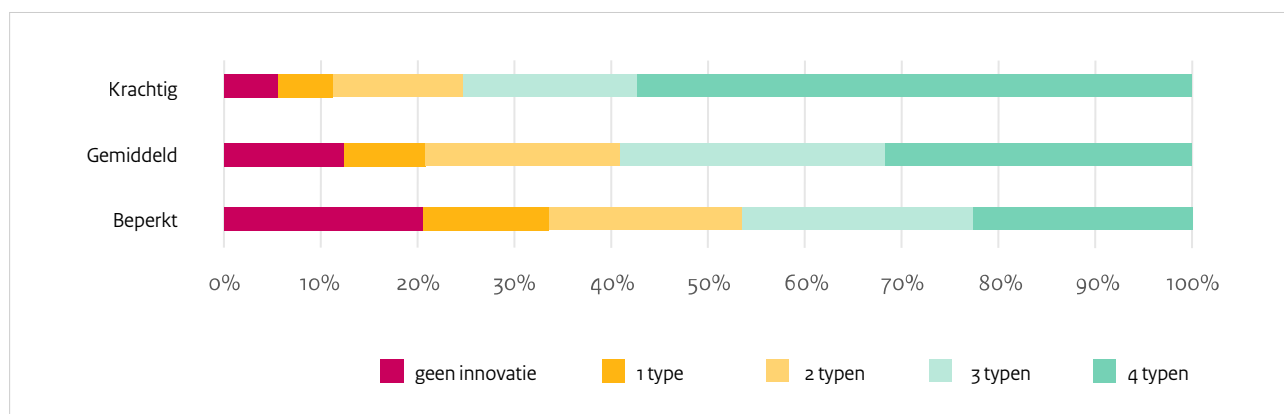
nogmaals presenteren maar nu onderscheiden naar het innovatieklimaat (krachtig, gemiddeld, beperkt).

Figuur 18. Frequentie van innovaties naar innovatieklimaat (n=366).



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Figuur 19. Innovatiespectrum naar innovatieklimaat (n=366).



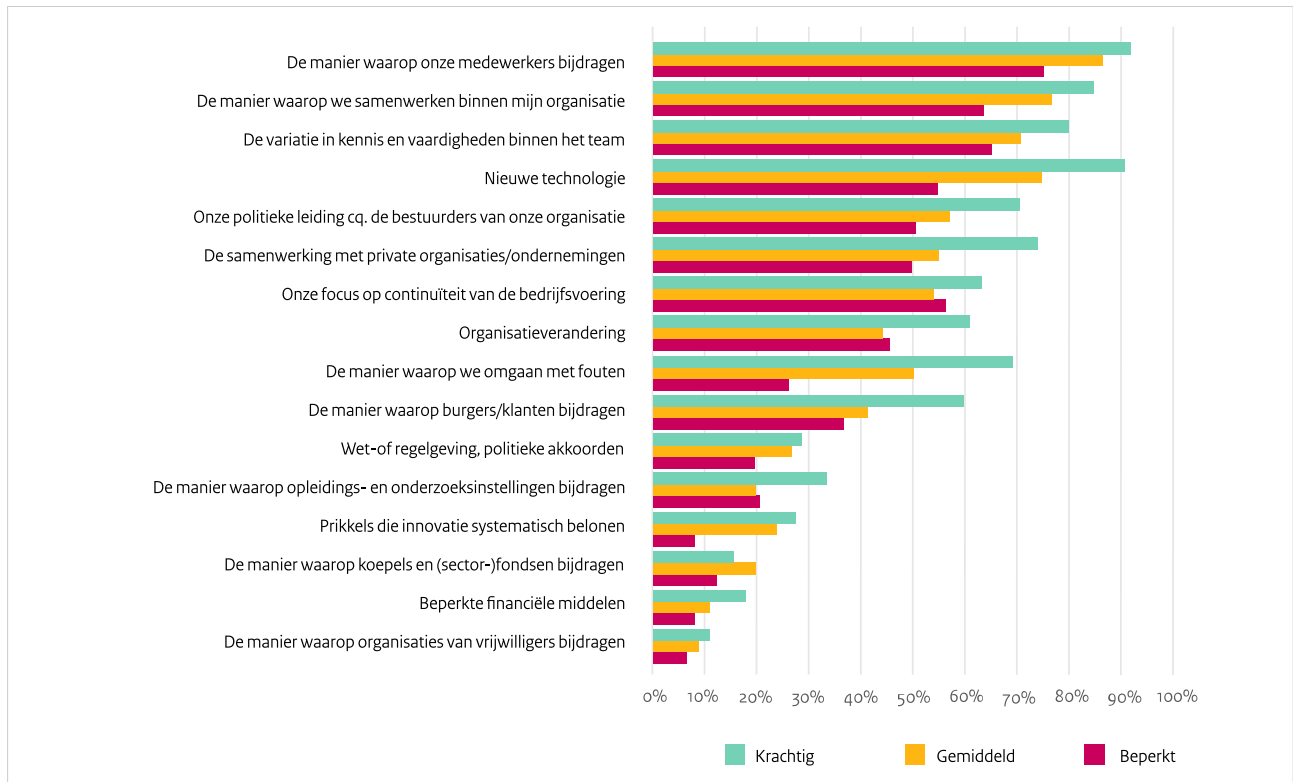
Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Figuur 18 en Figuur 19 laten zien dat organisaties met een krachtig innovatieklimaat vaker innoveren dan organisaties met een gemiddeld innovatieklimaat, die weer meer innoveren dan organisaties met een beperkt innovatieklimaat. Het innovatiespectrum van organisaties met een krachtig innovatieklimaat is ook duidelijk breder dan bij organisaties met een gemiddeld of beperkt innovatieklimaat. Van de organisaties met een krachtig innovatieklimaat innoveert een ruime meerderheid over de volle breedte van het innovatiespectrum (producten, diensten, processen, interactie). Deze organisaties zijn veel intensiever met innovatie bezig dan organisaties met een minder krachtig innovatie klimaat: ze innoveren integraal, niet op een enkel onderdeel.

In eerdere paragrafen zagen we dat er uiteenlopende succes- en faalfactoren werden genoemd voor het al dan niet slagen van de implementatie van innovaties. De meest genoemde succesfactoren waren de eigen medewerkers (hun bijdrage, de variatie in kennis en vaardigheden binnen teams), de samenwerking binnen en buiten de organisatie, de toepassing van nieuwe technologie en de rol van de politieke of bestuurlijke leiding van de organisatie. In Figuur 20 is voor de door respondenten genoemde succesfactoren op een rij gezet hoe die verschillen naar innovatieklimaat.



Figuur 20. Succesfactoren, naar organisatiecluster (%) (n=313).



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Het is duidelijk dat organisaties met een krachtig innovatieklimaat over vrijwel de hele linie beter scoren dan organisaties met een gemiddeld innovatieklimaat, die weer beter scoren dan organisaties met een beperkt innovatieklimaat. De verschillen zijn niet op alle succesfactoren even groot. Dat geldt bijvoorbeeld voor de bijdrage van medewerkers of de organisaties van vrijwilligers. Het grootste verschil is te vinden in de manier waarop er met fouten wordt omgegaan, dat wordt in organisaties met een krachtig innovatieklimaat 43 procentpunten vaker genoemd dan in organisaties met een beperkt innovatieklimaat.

De manier waarop een organisatie omgaat met fouten is zowel in de literatuur over innovaties, in netwerken waarin innovatieve organisaties met elkaar samenwerken en ook in de interviews die ten behoeve van dit onderzoek werden gehouden, een steeds terugkerend thema.

Innoveren is een proces van onderzoeken en experimenteren waarbij het maken van fouten niet alleen onvermijdelijk is maar zelfs wenselijk omdat de leerervaringen waarmee dat gepaard gaat onontbeerlijk zijn om een stap verder te komen. Innovatietrajecten waarbij op voorhand wordt vastgelegd wat men precies gaat doen en volgens welke methode, leveren zelden de gewenste resultaten. Ernst & Young verwoorden het in hun 10 inzichten over innovatie als volgt: *“Speed and failure together increase positive churn in the learning process. The best way to experiment is to fail fast, fail cheap and fail often.”*<sup>12</sup>

De noodzakelijke ruimte om in het innovatieproces fouten te mogen maken en de politieke omgeving waarin het beleid door volksvertegenwoordigers wordt gecontroleerd staan soms op gespannen voet met elkaar. Concrete afspraken over deadlines, kosten en op te leveren resultaten belemmeren het proces van innovatie waarin het gaat om creativiteit en ruimte om te mogen mislukken.

<sup>12</sup> <https://www.economist.com/node/21561098>

Het afrekenen van bewindspersonen en bestuurders op fouten (in innovatietrajecten) gaat voorbij aan het achterliggende doel dat juist door gemaakte fouten de verwezenlijking van publieke waarde wel degelijk een stap dichterbij kan komen.

Vanzelfsprekend kunnen daarmee niet alle fouten tot een waardevolle bijdrage aan het leerproces worden

verklaard. In zijn column in de NRC maakte Ben Tichelaar onlangs naar analogie van Amy Edmondson (meer over deze auteur verderop) een onderscheid tussen eenvoudig falen, complex falen en intelligent falen, waarbij het in het innovatieproces om deze laatste manier van falen gaat “...doelbewust falen terwijl we nieuw terrein verkennen”.

## Casus Utrecht: ‘Klein beginnen, groot leren’

Gerbrich Kuperus en Pieter in 't Hout, werkzaam in het sociaal domein van de gemeente Utrecht.

*De innovatie: het huishoudboekje is een voorziening van de gemeente Utrecht waarbij inwoners op vrijwillige basis financiële stabiliteit krijgen door hun inkomsten en een deel van de uitgaven (vaste lasten zoals huur/hypotheek, energie, water, zorgverzekering e.d.) via een rekening en onder beheer van de gemeente laten verlopen. Er is met blockchain geëxperimenteerd maar die technologie bleek onvoldoende privacy waarborgen te bieden, dus is het huishoudboekje op een andere manier gerealiseerd. De essentie van de innovatie is dat de backoffice zoveel mogelijk is geautomatiseerd waardoor er veel meer tijd is voor het mensenwerk: het contact met de burgers.*

Voor het welslagen van het project is de sturingsfilosofie in het sociale domein essentieel geweest, evenals de manier waarop geïnnoveerd werd. Aanleiding voor een nieuwe sturingsfilosofie, inmiddels bekend als de “Utrechtse aanpak”, was de decentralisatie van het sociale domein in 2015. De kern is dat er op waarden gestuurd wordt: samenhangende hulp en ondersteuning dicht bij huis, die aansluit op wat inwoners zelf kunnen en nodig hebben.

Ruimte voor innovatie is onderdeel van die benadering.

De innovatieaanpak in het sociale domein in Utrecht is vooral: *proefondervindelijk werken*.

Dat betekent dat het doel duidelijk en urgent moet zijn – cliënten helpen door een specifiek probleem op te lossen – maar aan het innovatieproces wordt begonnen zonder precies te weten waar men uitkomt.

“Klein beginnen, groot leren”, noemt Kuperus dit.

Samenwerking met anderen is cruciaal: in het sociale domein is de gemeente nooit de enige betrokken partij. Bij de ontwikkeling van het huishoudboekje waren de SVB, het UWV, de Belastingdienst en een woningcorporatie, energiemaatschappij en verzekeringsmaatschappij betrokken. Voor een goede samenwerking is duidelijkheid over het doel noodzakelijk en persoonlijke verbinding met de partners.

Alleen dan is het mogelijk om het eigen organisatiebelang te overstijgen. De samenwerking ging volgens de aangehaalde innovatieaanpak: geen stuurgroep die vasthoudt aan een vooraf vastgestelde projectaanpak, maar een regiegroep die op de juiste momenten meedenkt en inspireert.

De verantwoording over beleid en innovaties moet gaan over wat er bereikt is voor cliënten, niet over de vraag of bepaalde targets zijn gehaald (x procent minder uitgaven aan y) of over een innovatie traject dat al dan niet geslaagd is.

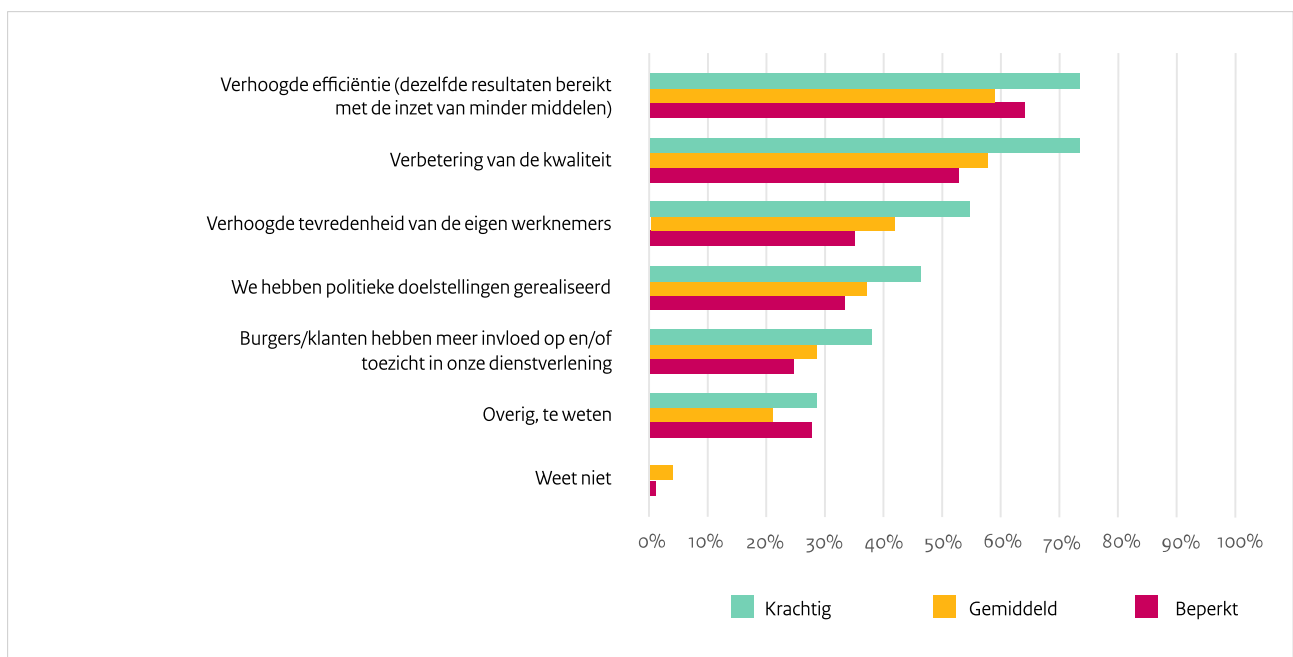
Het feit dat organisaties die wat verder van de directe politiek afstaan, op innovatiegebied vaak beter presteren, kan voor een deel verklaard worden door de ruimte die het op afstand staan biedt. Dat gaat bijvoorbeeld over culturele instellingen, omgevingsdiensten, zelfstandige bestuursorganen, gemeenschappelijke regelingen en organisaties uit domeinen als arbeid en sociaal, infrastructuur en bedrijventerreinen en veiligheidsregio's (zie Bijlage 2 Figuur 27).

Terugkerend naar de uitkomsten in Figuur 20 zien we dat de adaptatie van nieuwe technologie eveneens een terrein is waarop organisaties met een krachtig innovatieklimaat verhoudingsgewijs veel beter scoren dan organisatie met een cultuur die veel minder op innovatie is gericht.

Ook de samenwerking binnen en buiten de organisatie en het management springen er in dit opzicht uit.

De boodschap van deze paragraaf zal duidelijk zijn: uit het oogpunt van innovatie doet het klimaat in de organisatie er toe. Dat blijkt tot slot ook ten aanzien van de resultaten van innovaties. Onderscheiden naar innovatieklimaat, zijn de verschillen tussen gerealiseerde publieke waarden overduidelijk (Figuur 21). De organisaties met een krachtig innovatieklimaat tonen over de hele linie een gunstiger beeld dan de organisaties met een beperkt innovatieklimaat. Vooral op het vlak van kwaliteitsverbetering en medewerkerstevredenheid zijn de verschillen aanzienlijk, daar scoren organisaties met een krachtig innovatieklimaat, 20 procentpunten beter dan die met een beperkt innovatieklimaat.

Figuur 21. Resultaten van innovatie(s) naar innovatieklimaat (n=313).



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

## De parallellen tussen innovatieklimaat en werkklimaat

Gedurende de analyse van de uitkomsten van de Innovatie Barometer Overheid 2021, drong zich de parallel op met de uitkomsten van WERKonderzoek 2019 van het ministerie van BZK<sup>13</sup>.

13 Kernrapport WERKonderzoek 2019, ICTU, Den Haag, 2020 (<https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/kernrapport-werkonderzoek-2019/>).

Uit de Innovatie Barometer Overheid 2021 zowel als het WERKonderzoek 2019 blijkt dat het organisatieklimaat een belangrijke rol speelt in de resultaten die in en door de organisatie gerealiseerd worden. Uit het WERKonderzoek blijkt dat de organisatiecultuur een belemmering kan zijn om optimaal te presteren. Een gebrek aan ruimte voor de professional (regeldruk, proceduregerichtheid), onduidelijkheid over waar de organisatie voor staat (missiegedrevenheid), een gebrek aan openheid, een gevoel van onveiligheid om fouten te maken, gebrekkige samenwerking, onvoldoende leervermogen en externe oriëntatie zijn daarin de relevante factoren.

Voortbouwend op het werk van Edmonson<sup>14</sup> is op basis van een tweetal WERKonderzoek stellingen over het werkklimaat een typologie van organisaties gemaakt. De twee stellingen hebben betrekking op psychologische veiligheid en leer- en prestatie standaard en luiden als volgt:

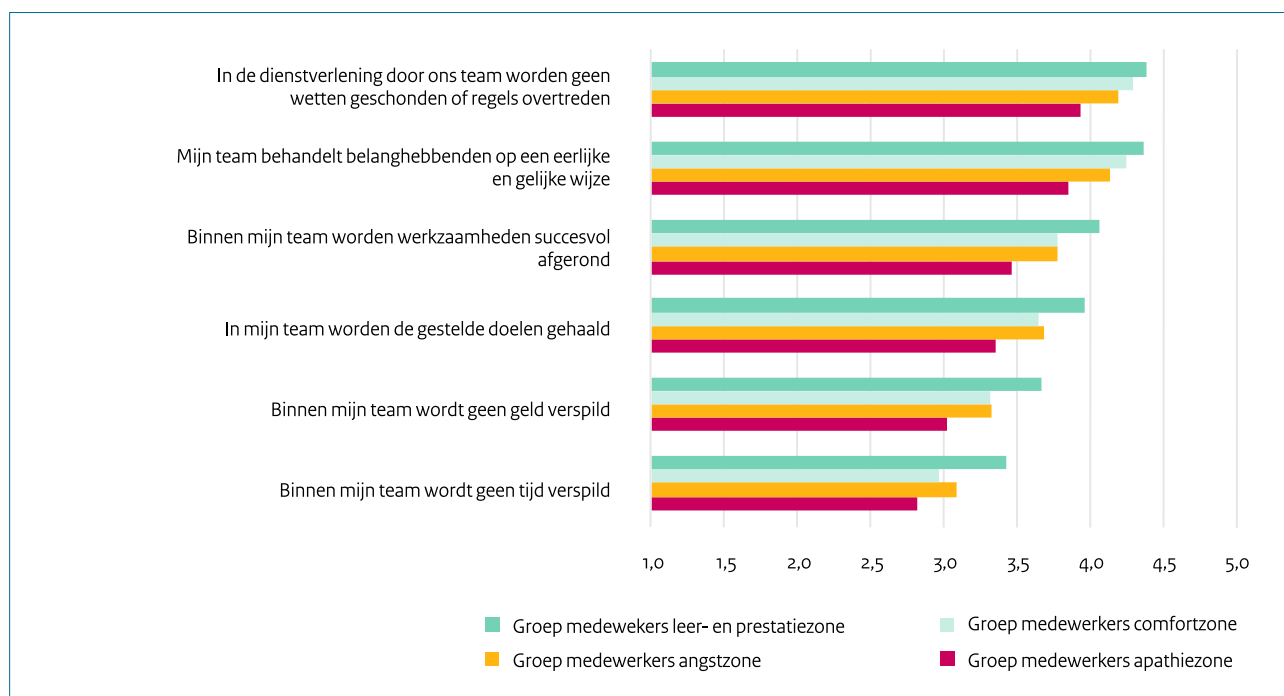
- “Fouten maken en bespreken is veilig in mijn organisatie”, en
- “In mijn organisatie worden we gestimuleerd om continu te verbeteren”.

Op basis van deze stellingen kon een viertal organisatietypen onderscheiden worden, te weten:

1. Organisaties in de apathiezone: er is sprake van een geringe psychologische veiligheid en een lage prestatie standaard;
2. Organisaties in de comfortzone: er is sprake van een hoge psychologische veiligheid, maar een lage prestatie standaard.
3. Organisaties in de angstzone: er is sprake van een hoge prestatie standaard, maar een geringe psychologische veiligheid.
4. Organisaties in de leer- en prestatiezone: het werkklimaat kenmerkt zich door een hoge mate van psychologische veiligheid in combinatie met een sterke stimulans tot verbeteren.

Het laatste type wordt ook wel de Onbevreesde Organisatie genoemd, tevens de titel van het boek van Edmonson.

Figuur 22. Verschillen in teamprestaties naar type werkklimaat.



Bron: WERKonderzoek 2019 (Ministerie van BZK).

<sup>14</sup> Amy Edmondson, De Onbevreesde Organisatie, Business Contact, Amsterdam 2019.

Medewerkers van organisaties in de prestatie en leerzone scoren op alle aspecten van teamprestaties beter dan het andere type organisaties, zo is in Figuur 21 te zien. Medewerkers van deze organisatie geven minder vaak aan dat er tijd en geld wordt verspild (efficiency) en geven vaker aan dat gestelde doelen worden behaald en projecten succesvol worden afgerond (effectiviteit), dat geen wetten worden geschonden of regels overtreden en dat belanghebbenden eerlijk worden behandeld (legitimiteit). Organisaties in de angstzone, scoren op alle aspecten van teamprestaties lager dan het andere type organisaties.

Verdere analyses op basis van het WERKonderzoek 2019 laten zien dat medewerkers van organisaties in de prestatie en leerzone over de gehele linie hoger scoren op het vlak van tevredenheid met de baan, het team en de organisatie, op bevoegdheid en betrokkenheid. Omgekeerd scoren medewerkers in organisatie in de angstzone, op al deze aspecten lager dan in het andere type organisatie. De betrokkenheid en bevoegdheid van medewerkers gedijen in een cultuur waarin openheid centraal staat, en komen onder druk te staan in traditioneel bureaucratische, gesloten organisaties. Kortom: een goed werkklimaat gaat hand in hand met betere prestaties en tevreden en betrokken medewerkers.

De overeenkomsten tussen de bevindingen uit WERKonderzoek 2019 en Innovatie Barometer Overheid 2021 zijn duidelijk. Het klimaat in de organisatie bepaalt de resultaten, of die nu betrekking hebben op het succesvol implementeren van innovaties, de prestaties van teams of het uitvoeren van de taak waar de organisatie voor staat. Naast de ruimte voor de medewerkers, inclusief ruimte om fouten te maken en een oriëntatie op leren, zijn samenwerking, het overnemen van goede voorbeelden van anderen en de rol van het management van de organisatie hierin cruciaal.

## 6. Bevindingen en aanbevelingen

---

### Bevindingen

Voor de eerste Innovatie Barometer Overheid 2021 hebben vertegenwoordigers van een negental (overheids-)sectoren een uitgebreide vragenlijst ingevuld over de innovaties die in 2019 en 2020 geïmplementeerd werden. In dit rapport is geanalyseerd hoe die innovaties tot stand kwamen en wat de resultaten waren.

Een eerste conclusie is dat Nederlandse overheidsorganisaties veelvuldig innoveren (86% van de organisaties, die deelnamen aan het onderzoek) en dit betreft een breed spectrum aan innovaties: vaak wordt de vernieuwing van producten, diensten, processen en/of de interactie met burgers gecombineerd. Sommige organisaties ontwikkelen innovaties zelf, maar er wordt ook veel gekopieerd van anderen. Innovaties hebben een hoog technologisch gehalte. Belangrijke elementen in het innovatieproces zijn de bijdrage van medewerkers en samenwerking binnen en buiten de organisatie.

Innovaties komen veelal tot stand op initiatief van het eigen personeel (medewerkers en managers), omdat men de mogelijkheden onderkent van nieuwe technologieën of succesvolle innovaties in andere organisaties ziet. Omgevingsfactoren zoals wet- en regelgeving, bezuinigingen of stijgende kosten worden zelden genoemd als prikkel om te innoveren. Kennis over innovaties komt veelal binnen via medewerkers en er wordt - met name in de implementatiefase - veel samengewerkt met private partijen en overheidsorganisaties. De grote meerderheid van de instellingen (85 procent) financierde de innovatie zelf.

In tweederde van de gevallen heeft innovatie tot verbetering van de efficiency geleid, en bijna evenveel is verhoging van de kwaliteit het resultaat. Daarna volgen de toename van de tevredenheid van medewerkers en het realiseren van politieke doelstellingen.

### Internationale vergelijking

In de analyse is veelvuldig de vergelijking gemaakt met uitkomsten van overeenkomstige onderzoeken in een aantal Scandinavische landen. In vergelijking met de betreffende landen doet Nederland het goed, bijvoorbeeld waar het de frequentie van innovaties en het delen van kennis betreft. De meest gedetailleerde vergelijking werd gemaakt met Denemarken en die leverde een interessant patroon op van overeenkomsten en verschillen. In Denemarken komen innovaties vaker tot stand onder prikkels van buiten (wet- en regelgeving, herstructureringen, bezuinigingen), in Nederland is de aanleiding veel vaker dat men vanuit de organisaties kansen ziet (nieuwe technologie, succesvolle innovaties in andere organisaties). In Denemarken wordt frequent met anderen samengewerkt, in Nederland is dat (vrijwel) altijd het geval. In Nederland worden innovaties veel vaker dan in Denemarken door de organisatie zelf gefinancierd, innovaties hebben bovendien vaker een (belangrijke) technologische component. Wat resultaten betreft ligt de nadruk in Denemarken wat meer op verbetering van kwaliteit, in Nederland speelt verhoging van de efficiency verhoudingsgewijs een veel grotere rol dan in Denemarken.

Heel kort samengevat zou men kunnen stellen dat Nederlands overheidsorganisaties vooral innoveren omdat men kansen ziet en dan vooral om de efficiency te verbeteren. In Denemarken is de externe druk om te innoveren groter en leiden innovaties iets vaker tot verhoging van de kwaliteit.

## Overwegingen bij succesvol innoveren

Er bestaat geen eenvoudig recept voor innovatie: het ontwikkelen en implementeren van nieuwe toepassingen is een complex proces dat gepaard gaat met mislukkingen. In dit onderzoek zagen we dat er grote verschillen zijn in het innovatieve vermogen van organisaties. Die verschillen doen zich ook voor tussen organisaties die met elkaar vergelijkbaar zijn, bijvoorbeeld qua taak (sector) en omvang. Daaruit volgde dat succesvol innoveren vooral afhankelijk is van factoren binnen de organisatie en in mindere mate afhangt van externe omstandigheden. Het klimaat in organisaties is van doorslaggevend belang: organisaties met een krachtig innovatieklimaat vernieuwen vaker, breder en succesvoller.

De belangrijkste bijdrage aan succesvol innoveren wordt volgens de respondenten in dit onderzoek geleverd door de medewerkers. Medewerkers nemen het initiatief om te innoveren, brengen hun kennis en netwerken in. Variatie in de kennis en vaardigheden binnen teams is daarbij cruciaal. Oriëntatie op de mogelijkheden die nieuwe technologieën bieden en op vernieuwing in andere organisaties is noodzakelijk. Naast de bijdrage van medewerkers, is samenwerking een voorwaarde voor succes: dat betreft zowel de samenwerking binnen de organisaties – bijvoorbeeld tussen innovatie-experts en werknemers uit het primaire proces – als samenwerking met andere organisaties, vooral ook met private ondernemingen. De politiek-bestuurlijke leiding vormt eveneens een succesfactor: een visie op waar de organisatie naartoe gaat is noodzakelijk om de innovatiestrategie te bepalen en de omstandigheden in de organisatie te creëren die innovatie bevorderen.

Het grootste verschil tussen organisaties met een krachtig innovatieklimaat en organisaties met een beperkt innovatieklimaat, is de manier waarop er omgegaan wordt met fouten. De noodzaak om ruimte te bieden om fouten te maken en daarvan te leren is een terugkerend element in de analyse van de cijfers, de interviews die zijn afgenomen en de beschrijving van geïmplementeerde innovaties. Mede op basis hiervan wordt in dit rapport het verband gelegd met de uitkomsten van het WERKonderzoek 2019: de prestaties van organisaties worden in belangrijke mate bepaald door een werkklimaat waarin psychologische veiligheid en continu leren en verbeteren voorop staat. En dat geldt dus ook voor de prestaties ten aanzien van innovaties en de publieke waarden die daarmee gerealiseerd worden.

Op basis van dit rapport kan geconstateerd worden dat er veel kansen zijn voor overheidsorganisaties om publieke waarde te creëren door te innoveren. Hetgeen in de Nederlandse praktijk ook volop gebeurt. Succesvol innoveren vergt een samenhangende en organisatiebrede aanpak, zo is gebleken. Integraal innoveren loont. Dat neemt niet weg dat het ook de moeite loont op deelterreinen te investeren. Het is cruciaal om te investeren in een veilig leerklimaat. Het management en de politiek moet ruimte geven voor innovatieve experimenten en accepteren dat deze mogelijk mislukken. Daarnaast bleek dat men zich veelvuldig laat inspireren door goede praktijken in eigen land, maar dat er relatief weinig met goede praktijkvoorbeelden uit het buitenland wordt gedaan. Daar moet meer aandacht besteed worden, aangezien duidelijk is, dat ook langs die weg veel geleerd kan worden.

# Bijlage 1: Verantwoording van het onderzoek

Ten behoeve van het onderzoek zijn uit verschillende bronnen 1.374 namen van organisaties, eindverantwoordelijke managers en bijbehorende emailadressen verzameld, verdeeld over een negental sectoren. In het voorjaar van 2021 zijn uitnodigingen om deel te nemen aan de enquête verstuurd en zo nodig is tot tweemaal toe een herinneringsmail gestuurd (looptijd van het onderzoek: februari tot en met mei van 2021). De respons van het onderzoek is bijna 27 procent, dat wil zeggen ruim een kwart van de populatie. De respons varieerde per sector, met als uitschieters naar boven de hoge colleges van staat (4 van de 6 respondeerden), waterschappen en zbo's.

De respons onder gemeenten en de rijksoverheid was lager dan gemiddeld. Waar bij alle andere sectoren alleen zelfstandige organisaties werden ondervraagd, werden bij gemeenten en het rijk ook organisatieonderdelen uitgenodigd om aan het onderzoek deel te nemen. Het betrof de gemeentelijke diensten van de 15 grootste gemeenten en directies en stafafdelingen van departementen. Individuele organisaties worden nooit herkenbaar weergegeven. Vanwege het kleine aantal respondenten, worden ook de resultaten van de sectoren Hoge Colleges van Staat en de provincies niet zelfstandig weergegeven.

Tabel 1. Populatie en respons naar sector

	Verstuurd	Ingevuld	Respons
Gemeenten	435	85	19,5%
Gemeenschappelijke regelingen	353	110	31,2%
Hoge Colleges van Staat	6	4	66,7%
Privaatrechtelijke publieke organisaties	97	26	26,8%
Provincies	12	3	25,0%
Rechtswezen (rechterlijke macht en OM)	41	14	34,1%
Rijksoverheid (departementen)	331	76	23,0%
Waterschappen	21	12	57,1%
Zbo's	78	36	46,2%
<b>Totaal</b>	<b>1374</b>	<b>366</b>	<b>26,6%</b>

Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

De vragenlijst bestond uit een aantal segmenten. Om te beginnen werd aan deelnemers gevraagd hoe groot de organisatie was in termen van aantallen medewerkers, vervolgens kwam een blok vragen over de gevolgen van de Covid-19 pandemie voor de voortgang van het werk en de voorzieningen om het werk te kunnen doen. Daarna werd aan organisaties die aangaven in de onderzoeksperiode

(2019 en 2020) innovatie(s) geïmplementeerd te hebben, een groot vragenblok voorgelegd over de meest recente geïmplementeerde innovatie. Tot slot van de vragenlijst werd aan alle organisaties, dus ook de organisaties die aangaven geen innovatie geïmplementeerd te hebben, vragen gesteld over onder meer de cultuur in de organisaties. Een PDF versie van de vragenlijst is online beschikbaar<sup>15</sup>.

15 Zie daarvoor: [https://eu-clients.survalyzer.com/ictu/pdf/Innovatie\\_Barometer\\_vragenlijst\\_2021v1.0.pdf](https://eu-clients.survalyzer.com/ictu/pdf/Innovatie_Barometer_vragenlijst_2021v1.0.pdf). Let wel, deze vragenlijst staat tijdelijk online maar zal na verloop van tijd offline gehaald worden. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot het emailadres dat in het colofon is opgenomen.



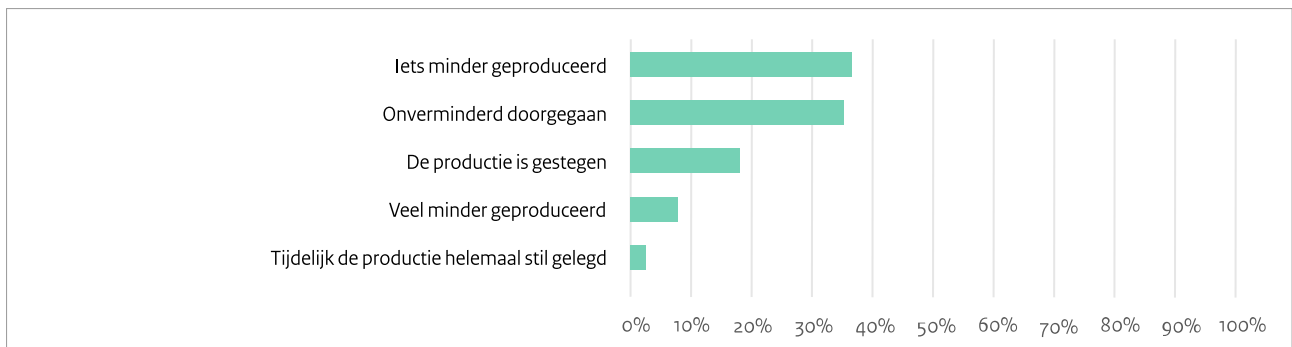
Tabel 2. Thematische clustering organisaties

Rijlabels	Aantal organisaties
Gemeenten en onderdelen	90
Zelfstandige bestuursorganen	34
Rijk Uitvoering/Agentschap	32
Cultuur (met name decentraal)	30
Rijk Beleid	29
Overig (decentraal)	24
Arbeid en Sociaal (decentraal)	19
Watermanagement (waterschappen en overige water gerelateerde organisatie)	18
Rijk Staf	15
Rechtswezen (rechterlijke macht en OM)	14
Infra en Bedrijventerrein (decentraal)	14
Veiligheidsregio	11
Omgevingsdienst	11
GGD	9
Belasting (decentraal)	6
Shared Service Center (decentraal)	6
Hoge Colleges van Staat	4
<b>Eindtotaal</b>	<b>366</b>

Bron: BZK (2021).

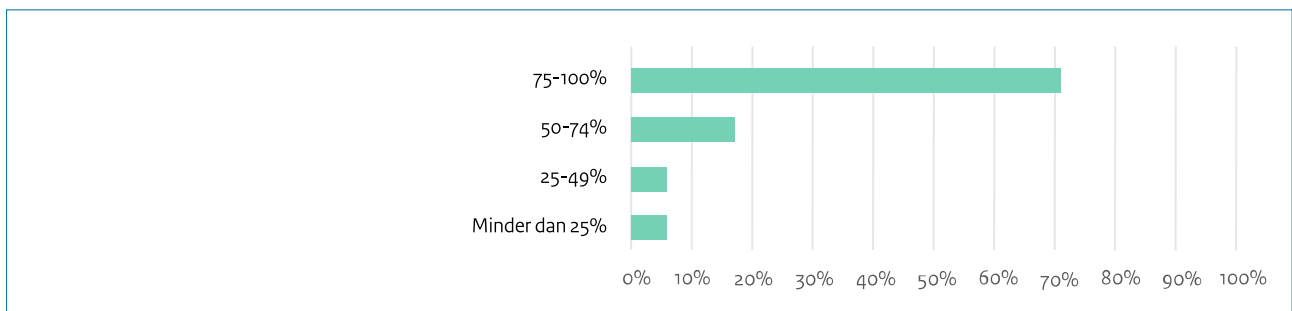
## Bijlage 2: Achtergrondgegevens

Figuur 23. Effect van de pandemie op de productie van goederen en diensten, (n=366)



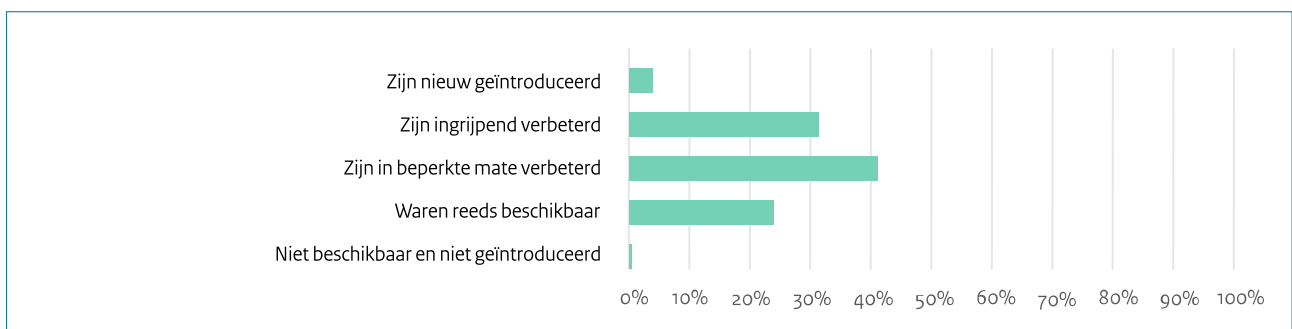
Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Figuur 24. Aandeel van het personeel dat op het hoogtepunt van de pandemie thuiswerkte, (n=366)



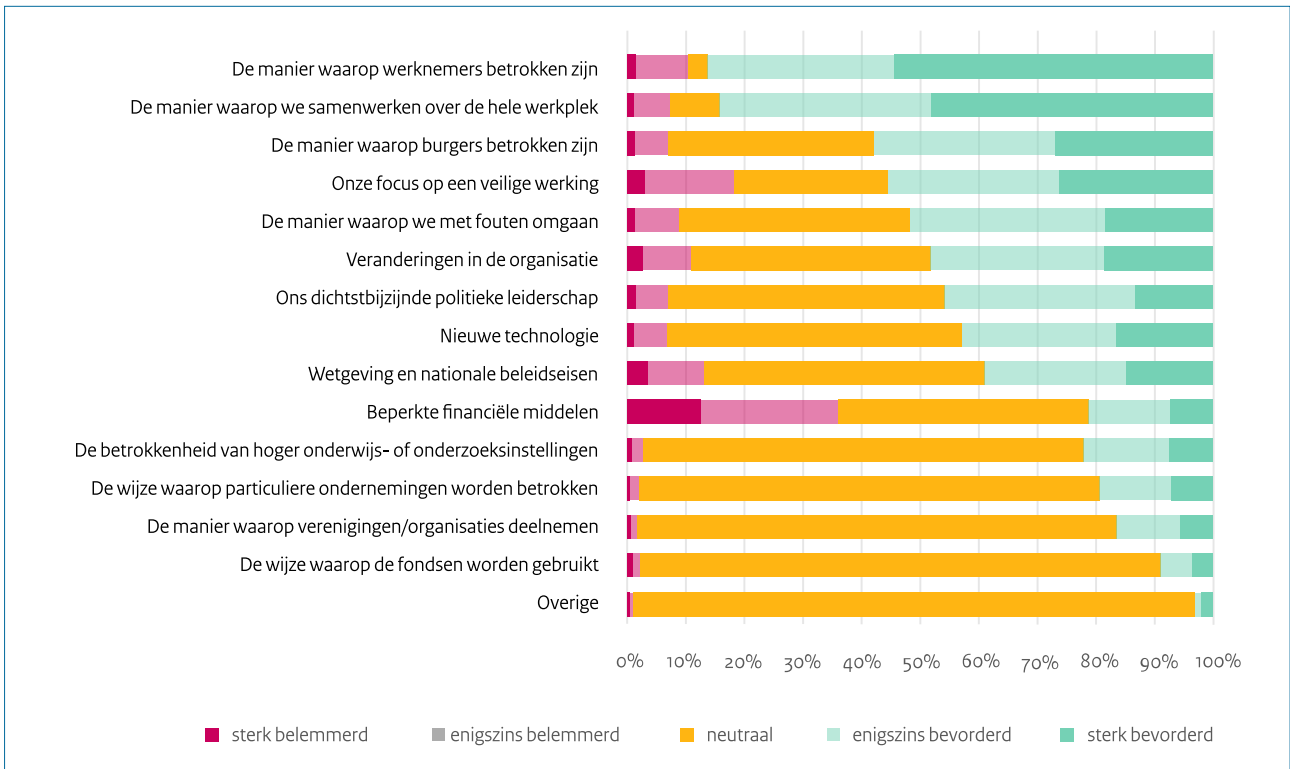
Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Figuur 25. Beschikbaarheid van faciliteiten voor thuiswerken, (n=366)



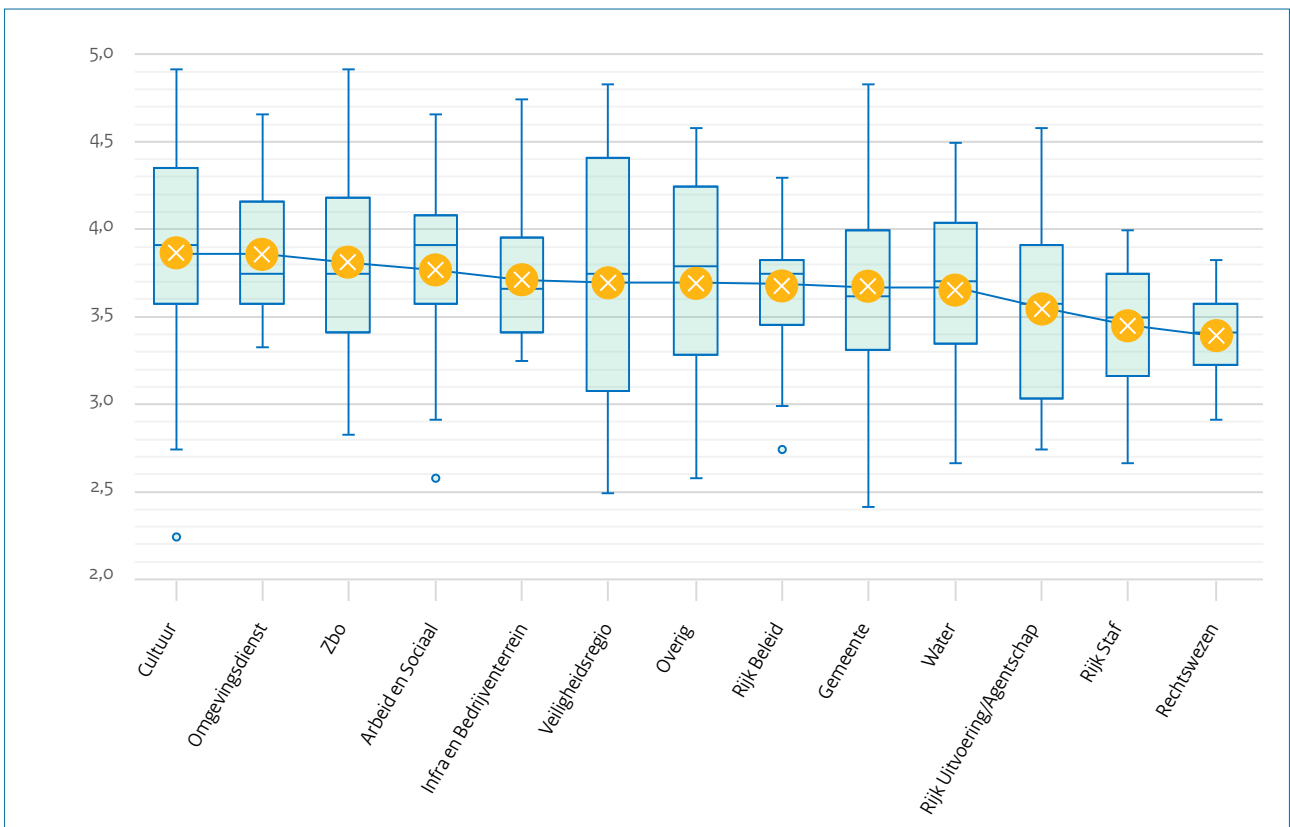
Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Figuur 26. Succes- en faalfactoren van innovaties, Denemarken



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

Figuur 27. Innovatieklimaat per thematisch cluster, alle organisaties (kwartielen, gemiddelde, uitbijters) (n=366)



Bron: Innovatie Barometer Overheid 2021.

# COLOFON

---

Deze publicatie vloeit voort uit een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en is tot stand gekomen in samenwerking met het programma InternetSpiegel van Stichting ICTU.

## Initiatief en regie (ministerie van BZK)

Frans van Dongen (programmamanager)

## Onderzoek, analyse en rapportage (ICTU)

Siwert de Groot (projectleider)

Catharina Kolar (onderzoeker)

Sil Vrielink (onderzoeker)

Jessica Straetemans (communicatieadviseur)

### Meer informatie:

Frans.Dongen@minbzk.nl

Siwert.Groot@ictu.nl

Den Haag, november 2021

### Met dank voor advies en ondersteuning aan:

- Ole Bech Lykkebo, Lene Krogh Jeppesen en Marie Munch-Andersen van het Deense Center for Public Innovation, Kopenhagen;
- Menno Spaan, directeur Haagse Beek Organisatieadvies, Den Haag