



# in hogere sferen **innoveren**

een evaluerend onderzoek naar het  
Innovatieprogramma Satelliettoepassingen  
voor Justitie en Veiligheid

**Auteur:**

Robin Martens (461543)

Master Thesis Publiek Management – Bestuurskunde

Faculteit Sociale Wetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

**Begeleiding:**

Eerste begeleider: Dr. M.A. Beukenholdt

Tweede begeleider: Dr. J.L.M. Hakvoort

**Datum:**

15-09-2020

## Abstract

Publieke organisaties staan in toenemende mate onder druk, en worden door de toenemende complexiteit van maatschappelijke problemen gedwongen om samen te werken. Daarnaast wordt steeds vaker zichtbaar dat huidige instrumenten en werkwijzen niet meer toereikend zijn bij het oplossen van deze maatschappelijke kwesties. Publieke organisaties worden door deze ontwikkelingen gedwongen om in gezamenlijkheid nieuwe innovatieve beleidsoplossingen te bedenken en ontwikkelen. De publieke sector heeft verschillende karakteristieken die ervoor zorgen dat innovatie en samenwerking niet vanzelfsprekend is. Het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft als doel om innovatie en samenwerking te stimuleren. In dit onderzoek wordt dit innovatieprogramma geëvalueerd. De hoofdvraag van het onderzoek luidt dan ook: *'In hoeverre is het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid succesvol gebleken?'* De moeilijkheidsgraad van deze evaluatie zit in het gebrek aan meetinstrumenten: resultaten worden in het gunstigste geval pas verwacht in een tijdsbestek van vijf tot tien jaar. Het samenwerkingsproces zelf kan wel worden geëvalueerd. Theoretische inzichten vanuit de netwerk- en transitieliteratuur hebben geholpen bij het formuleren van condities die samenwerkings succes kunnen voorspellen.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat de procesmatige en inhoudelijke ondersteuning vanuit het ministerie essentieel is, en dat de deelnemers niet in staat zijn om deze taken zelf uit te voeren. Daarnaast krijgen de deelnemers volop te maken met de kenmerken van de trage en bureaucratische overheid. De ruimte voor innovatie is beperkt, zelfs bij medewerkers die innovatie in hun takenpakket hebben – vaak als secundaire taak. De respondenten hebben kennisgemaakt met Triple Helix-samenwerking – waarin overheid, kennisinstellingen en marktpartijen hun krachten bundelen - en zien hiervan duidelijk de meerwaarde. Het belang van het individu, en de persoonlijke banden tussen individuen, is van groot belang en kan de samenwerking maken of kraken.

Het ISJV is grotendeels te beschouwen als succesvol. Er is binnen het ISJV een groot netwerk ontstaan, waarmee het ministerie een verbinding heeft gecreëerd tussen de publieke sector, de academische wereld en het bedrijfsleven. Er zijn dan ook verschillende concrete onderzoekstrajecten opgestart, die zonder het ISJV hoogstwaarschijnlijk niet op gang gekomen zijn. Daarnaast heeft men enorm veel leerzame kennis en ervaring opgedaan. Het ISJV laat echter wel potentieel succes liggen, door gedurende het proces te weinig aandacht te hebben voor dit leerproces. Daarnaast is het ministerie slordig omgegaan met de overdracht van de coördinerende en faciliterende taken, waardoor het innovatieproces is afgeremd. Wanneer het ministerie van deze fouten leert en deze verwerkt in volgende innovatieprogramma's kan het ISJV een onverdeeld succes genoemd worden. Of het ministerie dat zal doen is dus echter geen zekerheid.

In dit onderzoek wordt een zestal aanbevelingen gedaan aan het ministerie. Allereerst is het van groot belang om duidelijke en meetbare (leer)doelen te formuleren, waardoor het mogelijk wordt om monitoring toe te passen. Daarnaast zou een langere looptijd van een innovatieprogramma de kans op succes waarschijnlijk sterk vergroten. Het overdragen van coördinerende en faciliterende taken moet in de toekomst zorgvuldiger. Het aanstellen van een tijdelijke projectleider kan die overdracht versoepelen. Tot slot zou het interessant kunnen zijn om de verschillende vraagstukken meer aan elkaar te koppelen zodat deelnemers aan innovatieprogramma's kunnen leren van elkaars ervaringen.

# Inhoudsopgave

<b>Abstract</b> .....	<b>4</b>
<b>Lijst van afkortingen</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1 Druk op publieke dienstverlening</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2 Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3 Doelstelling</b> .....	<b>11</b>
<b>1.4 Probleemstelling</b> .....	<b>11</b>
<b>1.5 Vraagstelling</b> .....	<b>12</b>
<b>1.6 Relevantie</b> .....	<b>12</b>
1.6.1 Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.6.2 Maatschappelijke relevantie .....	12
<b>1.7 Leeswijzer</b> .....	<b>12</b>
<b>2. Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Inleiding</b> .....	<b>14</b>
<b>2.2 Van ‘government’ naar ‘governance’</b> .....	<b>14</b>
<b>2.3 Innovatie bij JenV</b> .....	<b>15</b>
<b>2.4 Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid</b> .....	<b>15</b>
2.4.1 Programmadefinitie ISVJ .....	16
2.4.2 Illustratie van het verloop .....	16
2.4.3 Vraagstukken binnen het Innovatieprogramma .....	17
<b>3. Theoretisch kader</b> .....	<b>20</b>
<b>3.1 Inleiding</b> .....	<b>20</b>
<b>3.2 (Samen)werken in netwerken</b> .....	<b>21</b>
3.2.1 Kenmerken netwerk.....	21
3.2.2 Wat maakt een netwerksamenwerking succesvol? .....	21
3.2.2.1 Startcondities succesvolle samenwerking .....	22
3.2.2.2 Samenwerkingsproces .....	23
3.2.2.3 Belangrijke factoren.....	24
<b>3.3 Innovatie (in de publieke sector)</b> .....	<b>25</b>
3.3.1 Definitie van innovatie .....	25
3.3.2 Barrières bij collaboratieve innovatieprocessen .....	25
3.3.3 Innovatie in een publieke context .....	26
<b>3.4 Transitie en transitie management</b> .....	<b>26</b>
3.4.1 Transitie .....	27

3.4.2	Transitiemanagement .....	27
3.4.2.1	Fase 1: Inrichten, organiseren en doorontwikkelen van een transitiearena .....	28
3.4.2.2	Fase 2: Ontwikkelen van visies en een transitieagenda .....	30
3.4.2.3	Fase 3: Opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten en -projecten .....	31
3.4.2.4	Fase 4: Het monitoren en evalueren van het transitieproces .....	31
<b>3.5</b>	<b>Conceptueel model .....</b>	<b>32</b>
3.5.1	Illustratie conceptueel model .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>4.</b>	<b>Onderzoeksmethoden.....</b>	<b>35</b>
<b>4.1</b>	<b>Onderzoeksdesign .....</b>	<b>35</b>
4.1.1	Kwalitatief onderzoek .....	35
4.1.2	Case study .....	35
<b>4.2</b>	<b>Methoden van dataverzameling .....</b>	<b>35</b>
4.2.1	Literatuurstudie.....	35
4.2.2	Documentenanalyse.....	35
4.2.3	Interviews.....	36
4.2.4	Data-analyse.....	36
<b>4.3</b>	<b>Kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek .....</b>	<b>36</b>
<b>4.4</b>	<b>Operationalisatie .....</b>	<b>38</b>
<b>5.</b>	<b>Resultaten.....</b>	<b>40</b>
<b>5.1</b>	<b>Beginfase .....</b>	<b>40</b>
5.1.1	Aanscherping van de behoeftestelling .....	40
5.1.1.1	Brainstorms.....	40
5.1.1.2	Marktconsultatie .....	42
<b>5.2</b>	<b>Institutioneel model innovatiearena .....</b>	<b>44</b>
5.2.1	Relevante deelnemers.....	44
5.2.2	Resources .....	45
5.2.3	Interne organisatiecultuur .....	49
5.2.4	Voorgeschiedenis .....	52
<b>5.3</b>	<b>Procesbegeleiding en netwerkmanagement.....</b>	<b>54</b>
5.3.1	Facilitair leiderschap.....	54
5.3.2	Management van deelnemers .....	57
5.3.3	Regels en protocollen.....	58
<b>5.4</b>	<b>Motivatie, vertrouwen en communicatie .....</b>	<b>61</b>
5.4.1	Motivatie .....	61
5.4.2	Vertrouwen .....	61
5.4.3	Tussentijdse resultaten .....	64
5.4.4	Communicatie .....	65
<b>5.5</b>	<b>Gemeenschappelijke visie en doelen.....</b>	<b>67</b>
5.5.1	Vormen van een gemeenschappelijke visie .....	67
5.5.2	Gemeenschappelijke doelen .....	67
5.5.3	Betrokkenheid .....	69
<b>5.6</b>	<b>Monitoring, evalueren en leren .....</b>	<b>70</b>

5.6.1	Monitoring en evaluatie.....	70
5.6.2	Leren.....	70
<b>5.7</b>	<b>Institutionalisering .....</b>	<b>73</b>
5.7.1	Duurzaamheid netwerk.....	73
5.7.2	Toekomstige resultaten: 'Satelliettoepassingen - the next level' .....	74
<b>6.</b>	<b>Analyse.....</b>	<b>77</b>
<b>6.1</b>	<b>Doelstellingen ISJV .....</b>	<b>77</b>
<b>6.2</b>	<b>Stimuleren van innovatieve netwerken.....</b>	<b>77</b>
<b>6.3</b>	<b>Deelnemers ISJV.....</b>	<b>78</b>
<b>6.4</b>	<b>Ondersteuning vanuit het ministerie.....</b>	<b>79</b>
6.4.1	Inhoudelijke ondersteuning .....	79
6.4.2	Procesmatige ondersteuning .....	80
<b>6.5</b>	<b>Overdragen van verantwoordelijkheden .....</b>	<b>80</b>
6.5.1	Institutionele mismatch .....	80
6.5.2	Zorgvuldigheid.....	81
<b>7.</b>	<b>Conclusies .....</b>	<b>82</b>
<b>7.1</b>	<b>Beantwoording deelvragen.....</b>	<b>82</b>
7.1.1	Wat is de bestaansreden van het innovatieprogramma en hoe kreeg het innovatieprogramma vorm? .....	82
7.1.2	Hoe heeft het traject binnen het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid eruitgezien? .....	82
7.1.3	Hoe kan het innovatieprogramma worden geëvalueerd, en welke theoretische inzichten zijn daarvoor relevant? .....	83
7.1.4	Welke lessen zijn er geleerd in het innovatieprogramma? .....	83
<b>7.2</b>	<b>Beantwoording hoofdvraag .....</b>	<b>84</b>
<b>8.</b>	<b>Aanbevelingen .....</b>	<b>86</b>
<b>8.1</b>	<b>Doelen duidelijker formuleren .....</b>	<b>86</b>
<b>8.2</b>	<b>Ambitieuze opzet .....</b>	<b>86</b>
<b>8.3</b>	<b>Zorgvuldiger overdragen .....</b>	<b>86</b>
<b>8.4</b>	<b>Meer gemeenschappelijkheid tussen vraagstukken, ook in de toekomst.....</b>	<b>87</b>
<b>9.</b>	<b>Bronvermelding.....</b>	<b>88</b>
<b>Bijlage A: Respondentenlijst</b>		
<b>Bijlage B: Codeboom</b>		
<b>Bijlage C: Topiclijst</b>		

## Lijst van afkortingen

AI	Artificiële Intelligentie
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
CES	Centrale Eenheid Strategie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst
HSD	The Hague Security Delta
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IG	Inspecteur-Generaal
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISJV	Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid
ISZW	Inspectie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NLR	Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum
NSO	Netherlands Space Office
OM	Openbaar Ministerie
PPS	Publiek-private samenwerking
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SG	Secretaris-Generaal
SKIA	Strategische Kennis- en Innovatieagenda
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid



# 1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt de context van het onderzoek geschetst en zal aan de hand van de aanleiding, probleemstelling en de doelstelling gestalte worden gegeven aan de centrale vraagstelling. Tot slot zal de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie worden geduid.

## 1.1 Druk op publieke dienstverlening

*'Het ministerie van Justitie en Veiligheid zorgt voor de rechtsstaat in Nederland, zodat mensen in vrijheid kunnen samenleven, ongeacht hun levensstijl of opvattingen. Justitie en Veiligheid werkt aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving door mensen rechtsbescherming te geven en waar nodig in te grijpen in hun leven. Soms is dat een ingrijpende maatregel, soms worden nieuwe perspectieven geopend. Altijd zijn het ingrepen die alleen Justitie en Veiligheid kan en mag doen. Recht raakt mensen.'*

Zo omschrijft het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) haar eigen missie. Zorg dragen voor veiligheid van de Nederlandse burgers is een van de kerntaken van onze Rijksoverheid. Het staat buiten kijf dat dit een enorm gecompliceerde opgave is. De samenleving verandert in hoog tempo, en technologische ontwikkelingen volgen elkaar in razendsnel tempo op. De veilige en rechtvaardige samenleving is dus geen statische toestand. Het dynamische karakter van onze maatschappij zorgt ervoor dat het ministerie constant moet inspelen op kansen en uitdagingen die vanuit alle plekken van de samenleving komen. Recente voorbeelden van ontwrichtende ontwikkelingen in de samenleving zijn de steeds duidelijker zichtbare effecten van ondermijnende (drugs)criminaliteit of beïnvloeding van de publieke opinie door middel van *fake-news*<sup>1</sup>. Demografische veranderingen – zoals vergrijzing – hebben ook enorme impact op de huidige samenlevingsstructuren. Ook de geavanceerde technologische ontwikkelingen zijn niet langer te negeren. Zo hebben technologieën als *Artificial Intelligence (AI)*<sup>2</sup> en *big data*<sup>3</sup> naast de vele functionele toepassingen inmiddels ook al geleid tot meerdere grote schandalen op het gebied van bijvoorbeeld privacyschending.

De ontwrichtende veranderingen waarmee de overheid te maken krijgt komen niet alleen van buitenaf. Overheidsdiensten kampen in toenemende mate met interne problematiek. Zo stelt politiekorpschef Erik Akerboom op Prinsjesdag 2019 dat er een grote druk op de politieorganisatie ligt, onder meer door vergrijzing van het personeelsbestand. Door financiële problemen binnen de rechtspraak stijgt de werkdruk bij rechters en ondersteunend personeel, wat vervolgens een daling van de kwaliteit van rechtspraak met zich meebrengt. Al met al zijn er in brede zin duidelijke problemen te herkennen bij de uitvoering van belangrijke overheidstaken. Met andere woorden: de druk op publieke dienstverlening groeit.

## 1.2 Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid

---

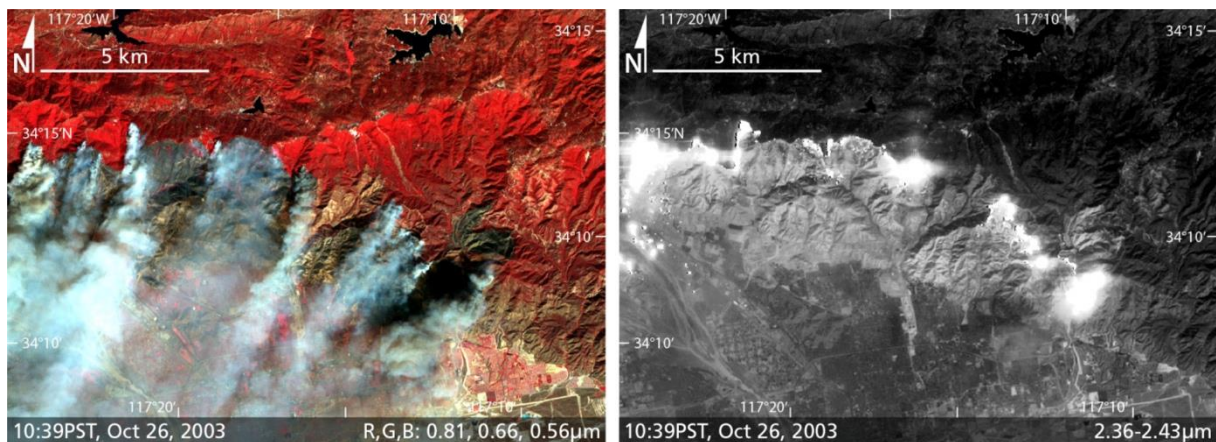
<sup>1</sup> Nieuws dat niet op waarheid berust, vaak bewust verspreid om de publieke opinie te beïnvloeden.

<sup>2</sup> Kunstmatige intelligentie: zelfdenkende intelligente machines.

<sup>3</sup> Het op grote schaal verzamelen, analyseren en gebruiken van (persoons)gegevens.

Steeds vaker wordt zichtbaar dat huidige instrumenten, procedures en werkwijzen niet meer toereikend zijn bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Er dient dus gezocht te worden naar innovatieve oplossingen die beter aansluiten bij de huidige complexe problematiek. Het ministerie van Justitie en Veiligheid poogt dit te bereiken met het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid.

Haast zonder dat men het bewust door heeft, hebben satellieten een enorme invloed op het dagelijkse leven. Satellieten zijn immers niet zichtbaar met het blote oog. Het zijn kunstmatige objecten die door de mens in een baan rond de aarde zijn gestuurd. Eén van de belangrijkste functies van satellieten is het faciliteren van communicatie. Daarbij moet gedacht worden aan mobiele telefonie, televisie, maar ook locatiebepaling<sup>4</sup>. Satellieten bieden daarnaast de mogelijkheid tot aardobservatie, of *remote sensing*: het op afstand detecteren en monitoren van fysieke karakteristieken van een bepaald gebied. In dit specifieke geval gaat het over het observeren van de aarde vanuit de ruimte. Door aardobservatie is het mogelijk om informatie te verkrijgen die moeilijk of zelfs onmogelijk te verkrijgen is vanaf de grond. Door *remote sensing* is men bijvoorbeeld in staat om weersvoorspellingen te kunnen doen, om de groei van steden te monitoren of om veranderingen van bosrijke gebieden te traceren. Door speciale camera's is het mogelijk om schadelijke stoffen of rookwolken in de lucht te detecteren (zie afbeelding 1), of om vervuiling in wateren op te sporen.



**Afbeelding 1:** De detectie van bosbranden door middel van aardobservatie

Kortom, satelliettechnologie is niet alleen relevant, maar zelfs onmisbaar bij het uitvoeren van de taak van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Inzetten op innovatie op basis van satelliettechnologie zou dus kunnen helpen bij het bedenken van effectievere en efficiëntere oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen.

---

<sup>4</sup> Met Global Positioning System (GPS) is het mogelijk om door middel van satelliettechnologie posities op aarde te bepalen. Het meest voorname gebruik is navigatie: begeleiding om nauwkeurig en snel naar de gewenste bestemming te komen.

De overheid is een onmisbare partij bij de ontwikkeling en toepassing van innovaties voor maatschappelijke uitdagingen. Een van de rollen die de overheid kan aannemen is die van 'launching customer'. PIANOo<sup>5</sup> omschrijft de rol van launching customer als rol van publieke opdrachtgever die actief de ontwikkeling en toepassing van innovatieve oplossingen voor eigen maatschappelijke vraagstukken stimuleert en bijdraagt aan verdere opschaling (PIANOo, z.d.). Vernieuwing stagneert volgens het expertisecentrum vaak omdat de innovatie-inspanningen vaak te weinig aansluiten bij de organisatieopgaven. Door als launching customer op te treden blijft de overheid niet beperkt tot het kopen van kant en klare oplossingen die in de markt 'op de plank' aanwezig zijn, maar juist andersom: het aanbod van innovatieve oplossingen beter te laten aansluiten bij de maatschappelijke opgaven.

Het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid (ISJV) probeert deze denkomslag te stimuleren. In dit innovatieprogramma identificeert het ministerie relevante vraagstukken, verbindt ze overheidsorganisaties met vergelijkbare behoeften, worden relevante kennisinstellingen betrokken bij het formuleren van de behoeftevraag, wordt het bedrijfsleven uitgedaagd om innovatieve oplossingen te ontwikkelen en om deze vervolgens innovatiegericht in te kopen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, n.d.).

### **1.3 Doelstelling**

Het onderzoek heeft tot doel het verkrijgen van kennis en inzicht van de factoren die belangrijk zijn bij het bevorderen of juist stagneren van innovatie binnen JenV-organisaties. Daarnaast vormt dit onderzoek een eerste reflectie op het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid. Het ISJV richt zich op procesinnovatie op de korte termijn, en concrete technologische innovatie op de langere termijn. Door middel van interviews zal worden onderzocht hoe de betrokkenen vanuit de verschillende JenV-gelieerde organisaties het Innovatieprogramma hebben ervaren, en wat het hun en hun organisaties heeft gebracht. Tot slot worden de sterke en zwakke punten van het ISJV op een rij gezet om concrete 'lessons learned' te kunnen formuleren die in een later stadium een bijdrage kunnen leveren aan het ontwikkelen van nieuwe gelijksoortige technologiegedreven innovatieprogramma's.

### **1.4 Probleemstelling**

Het innovatieprogramma is een duidelijk voorbeeld van een initiatief dat met een 'blik naar buiten' probeert relevante kennis en kunde uit de omgeving de eigen organisatie in te krijgen, en zo te zoeken naar oplossingen die zich buiten de scope van de reguliere processen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid bevinden. Het ISJV is de eerste in z'n soort: niet eerder is er bij het ministerie ervaring opgedaan met een grootschalig en over meerdere jaren uitgesplitst innovatieprogramma, dat een specifieke technologie als uitgangspunt heeft genomen. Op dit moment is er nog geen onderzoek gedaan naar welk effect het ISJV heeft gehad op innovatie bij JenV-organisaties. De concrete technologische innovaties zullen in het meest gunstige geval pas over een aantal jaar te gebruiken zijn.

---

<sup>5</sup> Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Het centrum geeft informatie en advies over het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten.

Een moeilijkheid bij het onderzoeken van de effectiviteit van het ISJV is dan ook: ‘wanneer is het ISJV effectief en succesvol?’.

## 1.5 Vraagstelling

Om het onderzoeksdoel te bereiken is de volgende hoofdvraag gesteld:

*‘In hoeverre is het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid succesvol gebleken?’*

Om een algeheel antwoord te kunnen geven op de bovenstaande hoofdvraag worden in dit onderzoek de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat is de bestaansreden van het innovatieprogramma en hoe kreeg het innovatieprogramma vorm?
2. Hoe heeft het traject binnen het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid eruitgezien?
3. Hoe kan het innovatieprogramma worden geëvalueerd, en welke theoretische inzichten zijn daarvoor relevant?
4. Welke lessen zijn er geleerd in het innovatieprogramma?
5. Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan met het oog op volgende innovatieprogramma’s?

## 1.6 Relevantie

### 1.6.1 Wetenschappelijke relevantie

Het Innovatieprogramma is vanaf ‘scratch’ opgebouwd. Het is daardoor belangrijk om op een wetenschappelijk methodische basis te reflecteren op het traject: wat ging er goed en wat ging er fout, wat is er daadwerkelijk gebeurd en is dat voorzien of niet? Kunnen bepaalde successen bijvoorbeeld gekoppeld worden aan bepaalde praktijken? Een wetenschappelijke evaluatie van het innovatietraject is daarnaast ook waardevol omdat de kans reëel is dat er door het flexibele en experimentele karakter van het programma ‘per toeval’ kennis en kunde is opgedaan over publieke innovatie.

### 1.6.2 Maatschappelijke relevantie

De constante druk op publieke dienstverlening maakt dit onderzoek maatschappelijk zeer relevant. Op de Nederlandse brandweer is jarenlang bezuinigd waardoor meerdere kazernes zijn gesloten of nog dreigen te sluiten. De werkdruk bij de politie is hoger dan ooit, met bureaucratie als een van de belangrijkste oorzaken (NOS, 2016). Ook in de rechtspraak stapelen dossiers zich op, of belanden ze daar niet eens door ondercapaciteit bij het Openbaar Ministerie (OM). Er is sprake van een structurele krapte in capaciteit en financiën bij publieke organisaties, waardoor de kwaliteit van publieke dienstverlening daalt waarvan de burger het slachtoffer kan worden. Door middel van succesvolle innovatietrajecten wordt het mogelijk om werkprocessen efficiënter en effectiever te maken, waardoor de overheid meer grip krijgt op maatschappelijke opgaven.

## 1.7 Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk 2 aandacht besteed worden aan de context waarin het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid zich bevindt. Hoofdstuk 3 vormt

het theoretische raamwerk voor het onderzoek, resulterend in een conceptueel model waarmee de casus geanalyseerd zal worden. Na het theoretisch kader wordt er in hoofdstuk 4 aandacht besteed aan de methodologie en de gekozen onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 5 worden de resultaten die verkregen zijn uit de interviews gepresenteerd. Die resultaten worden geanalyseerd in hoofdstuk 6. Dit alles leidt tot de conclusie in hoofdstuk 7. Tot slot zal er een viertal aanbevelingen gegeven worden in hoofdstuk 8.

## 2. Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de inhoud van de casus worden behandeld: het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid. Er zal aandacht worden gegeven aan de bestaansreden van het innovatieprogramma en de algemene context waarin het programma zich bevindt. Op die manier zal er antwoord worden gegeven op de deelvraag: 'Wat is de bestaansreden van het innovatieprogramma en hoe kreeg het innovatieprogramma vorm?'

### 2.2 Van 'government' naar 'governance'

De dynamische omgeving waarin het ministerie zich bevindt zorgt voor constante veranderdruk. In de afgelopen decennia heeft er een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van de rol die de overheid binnen beleids- en besluitvormingsprocessen op zich neemt. In de jaren vijftig genoot de Rijksoverheid een groot vertrouwen van de burger in de slagkracht die ze zou hebben (Steyaert, 2009). Dit vertrouwen heeft voor een groot deel te maken met de sterke uitbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog. (SCP). De overheid nam in deze periode van wederopbouw een centrale rol bij het oplossen van maatschappelijke problemen en stelde zich verantwoordelijk voor het welzijn van de Nederlandse burgers, bijvoorbeeld door het uitgeven van uitkeringen bij inkomensverlies, en het faciliteren van de gezondheidszorg en het onderwijsstelsel. Het vertrouwen dat er was in het Nederlandse planvermogen leidde onder andere tot de oprichting van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR); wetenschappelijke instituten die de regering tot op de dag van vandaag adviseren over maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland.

Vanaf de jaren zeventig werd de dominante positie van de overheid in toenemende mate kritisch bekeken. Het 'vooruitzien' bleek ondanks de vele inspanningen van adviesorganen, planbureaus en ministeries veel moeilijker dan gedacht. Maatschappelijke ontwikkelingen manifesteerden zich sneller dan de bekwaamheid van de overheid om op deze ontwikkelingen grip te krijgen. Vanaf de jaren negentig ontstond de trend van 'government' naar 'governance'. De overheid gedroeg zich steeds minder als centrale beleidsbepaler. Sterker nog, het idee van 'de staat' als centraal besturingsorgaan van de samenleving verloor hevig aan populariteit. Men ging de samenleving zien als een groot complex netwerk waarin overheden, bedrijven en burgers (al dan niet gepresenteerd in belangenorganisaties) continu interacteren, overleggen en onderhandelen over de aanpak van maatschappelijke problemen. De rol van de overheid was nog altijd van groot belang, maar werd door de focus op netwerkmanagement passiever van aard (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2012, p.43). De verschuiving van 'government' naar 'governance' betekende dus dat er in toenemende mate sprake is van een op samenwerking gerichte stijl van besturing, waarbij de staat, de markt en het maatschappelijk middenveld<sup>6</sup> deelnemen aan een verscheidenheid aan netwerken (Hajer, Van

---

<sup>6</sup> Het geheel van particuliere organisaties in de samenleving die verschillende groepen, meningen en belangen vertegenwoordigen.

Tatenhove, & Laurents, 2014, p. 5). Deze paradigmaverschuiving is mede gevoed door de toenemende complexiteit van maatschappelijke problemen. Het begrip 'complexiteit' zal in het volgende hoofdstuk verder worden uitgelegd.

### **2.3 Innovatie bij JenV**

Het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt direct geraakt door de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen. De dynamische interne en externe omgeving van het ministerie zorgt voor een constante hoge veranderdruk. Het publieke karakter van ministeries zorgt voor enkele innovatieremmende gevolgen, waardoor het omgaan met deze veranderende maatschappij vergeleken met private organisaties lastig is. Tegelijkertijd is dit meeveranderen een pure noodzaak: stilstand is immers achteruitgang. Organisaties verliezen hun bestaansrecht wanneer ze niet langer in staat zijn hun taak uit te voeren, en dat is niet anders voor een ministerie. JenV-organisaties hebben vaak bij wet verkregen bevoegdheden, met een monopoly op de taakuitvoering. Zo is het Openbaar Ministerie de enige partij die verdachten van misdrijven voor de strafrechter kan brengen. Deze taak is niet af te stoten naar andere organisaties. Het is dus van enorm belang dat het ministerie in staat blijft om haar taak zo goed mogelijk te vervullen, waarbij innovatie een enorm belangrijk element is.

### **2.4 Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid**

In 2014 verscheen de '**Innovatie Agenda Veiligheid en Justitie**'. Daarin heeft het Innovatieteam JenV samen met de Centrale Eenheid Strategie (CES) zeven verschillende innovatiethema's geïdentificeerd die het ministerie raken of in de toekomst gaan raken. In het licht van het ISJV is vooral het thema over '*groeïende technologische mogelijkheden*' relevant, waarin het ministerie zich afvraagt hoe ze het beste gebruik kan maken van de steeds goedkopere, toegankelijker en intelligentere technologie. In de '**Nationale Innovatieagenda Veiligheid 2015**' biedt The Hague Security Delta een visie op belangrijke vernieuwingsprojecten wat betreft nationale veiligheid in de komende drie tot vijf jaar (The Hague Security Delta, 2014). Zij hechten grote waarde aan het regievoeren op de vraagarticulatie als 'één overheid'. De overheid is groot, en binnen de overheid bestaan er afzonderlijk van elkaar allerlei initiatieven die niet goed op elkaar zijn afgestemd. Volgens HSD is het belangrijk dat er meer focus, massa en gezamenlijkheid komt in innovatietrajecten. Dit is te bewerkstelligen door het beter op elkaar afstemmen en bundelen van de visie op, behoefte aan en feitelijke vraag naar innovatie bij de overheid (HSD, 2014, p.15). Op die manier zorgt de overheid ervoor dat er niet op meerdere plekken hetzelfde wiel wordt uitgevonden, maar dat verschillende onderdelen elkaar juist kunnen versterken.

Deze bovenstaande agenda's zijn de voedingsbodems geweest voor het starten van het innovatieprogramma. Een andere inspiratiebron werd gevormd door verschillende andere ministeries, waar opviel dat er veel gebruik gemaakt werd van satelliettechnologie. Zo oriënteert Economische Zaken (EZ) zich op de mogelijkheid om met satellietdata de windmolenparken in de Noordzee en de ontwikkeling van oesterbanken te monitoren. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit is geïnteresseerd in de mogelijkheden om met behulp van satellieten de groei van gewassen in de gaten te houden. Bij JenV staat het gebruik van satellietdata anno 2014 nog in de kinderschoenen. Er werken circa 125.000 mensen bij JenV, waarvan het grootste deel ( $\pm 85\%$ ) in de uitvoering. De groep wiens werk door satellietobservatie sneller, beter en efficiënter kan worden gemaakt is dus behoorlijk groot (Ministerie van Justitie en Veiligheid, n.d.).

In de Strategische Kennis- en Innovatieagenda stelde JenV dat het ministerie van de reflex af wil om 'alles zelf te doen', en dat het ministerie zoekt naar nieuwe spelers die goed aansluiten bij de aandachtsgebieden van het ministerie (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017, p.12). Het ministerie vraagt zich hierbij af hoe ze bij het bereiken van maatschappelijke doelen optimaal gebruik kan maken van de verbinding tussen overheid, kennisinstellingen, het bedrijfsleven en burgers.

#### **2.4.1 Programmadefinitie ISJV**

Het ministerie wist dus wát ze wilden bereiken (met behulp van satelliettechnologie zorgen voor meer efficiëntie en hogere effectiviteit), en ook hoe ze dat wilden aanpakken (in samenwerking met overheid, kennisinstellingen, bedrijfsleven en burgers). Met die doelen in het achterhoofd startte het Innovatieteam JenV het zogenaamde Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid. Satelliettechnologie vormde in dit innovatieprogramma het vertrekpunt. Daarmee onderscheidde het ISJV zich van andere verandertrajecten. In de publieke sector wordt vaak 'van binnen naar buiten' gedacht. In die benadering wordt er eerst gekeken naar de problemen die binnen de organisatie worden ervaren, waarbij er vervolgens passende oplossingen worden gezocht. Door de focus op het eigen probleem sluit men de ogen voor alle kansen die door de omgeving geboden worden. In het ISJV wil het ministerie veel meer een externe blik aannemen, waarin ze juist 'van buiten naar binnen' denken: 'wat kunnen de nieuwe innovatieve technologieën voor mij betekenen?'. Door die externe blik kan het ministerie gebruik maken van de specialistische kennis en kunde die aanwezig is bij bedrijven en universiteiten. Het ministerie formuleert de doelen van het ISJV dan ook als volgt:

1. Het ministerie wil exploreren of de te ontwikkelen en te verwerken innovatieve producten en diensten – die zijn gebaseerd op satelliettechnologie - kunnen worden ingezet voor vraagstukken die het ministerie heeft;
2. Het ministerie wil ervaring op doen in zogenaamde Triple Helix en publiek-private samenwerkingen, door met kennisinstellingen, bedrijven en ondersteunende partijen te bekijken hoe nieuwe technologieën kunnen worden ingezet;
3. Het ministerie wil ervaring op doen met onbekende innovatiegerichte inkoopinstrumenten, zoals het Innovatiepartnerschap of 'Small Business Innovation Research'

#### **2.4.2 Illustratie van het verloop**

Om helder te illustreren hoe het ISJV is opgebouwd is het handig om het innovatieprogramma op te delen in vier verschillende fasen: een fase van agendasetting met een aanjagende fase, een verdiepende fase, de experimenteerfase, en de terugtrekkende fase.

##### *Aanjaagfase*

In de eerste fase heeft het Innovatieteam JenV externe kennis verspreid binnen de muren van het ministerie, door middel van het organiseren van allerlei bijeenkomsten waarbij inhoudelijke experts zijn betrokken. In deze fase worden JenV'ers gestimuleerd om na te denken over de vraag of satelliettechnologie kan bijdragen aan hun dagelijkse werk. Ook worden de potentiële deelnemers geënthousiasmeerd voor innovatie. Deze fase heeft geleid tot een enthousiaste groep mensen vanuit zowel binnen JenV-domein als daarbuiten.

##### *Verdiepende fase*

In deze fase zijn overheidsorganisaties met vergelijkbare of overlappende operationele behoeften met elkaar verbonden. Op die manier zijn zeven overheidsconsortia ontstaan. Deze groepen zijn aan de



slag gegaan met het aanscherpen van hun behoeftestelling. Door middel van verschillende methodieken – zoals brainstorm – zijn de partijen gekomen tot een concrete formulering van hun behoefte. Deze behoefte is vervolgens neergelegd bij kennisinstellingen en marktpartijen, die zich hebben kunnen aansluiten bij de verschillende overheidsconsortia. Het ministerie had hier een duidelijke netwerkende rol.

#### *Experimenteerfase*

In deze fase is er binnen de zeven consortia een start gemaakt met de daadwerkelijke innovatietrajecten. In deze fase worden in vroeg stadium kennisinstellingen en bedrijven betrokken, die worden uitgedaagd om in gezamenlijkheid innovatieve oplossingen te ontwikkelen. Er zijn onafhankelijk van elkaar allerlei verschillende soorten onderzoekstrajecten gestart, die allen hun eigen tempo en dynamiek kenden. Er is een vraagstuk waar het onderzoek is uitgevoerd door studenten van de TU Delft. In een ander vraagstuk is het onderzoek gedaan door TNO. Bij sommige overheidsconsortia was er vanaf begin af aan al zicht op een duidelijk eindproduct, terwijl er bij andere vraagstukken nog lang onduidelijkheid was over welke behoefte er nu precies was. Er bestaan dus grote verschillen tussen de verschillende vraagstukken. In paragraaf 2.4.3 worden de verschillende vraagstukken op een rij gezet en toegelicht. Het ministerie heeft hier een faciliterende en coördinerende rol gehad.

#### *Terugtrekkende fase*

Het Innovatieteam JenV heeft een aanjagende rol en probeert innovatie in een stroomversnelling te brengen. Waar het Innovatieteam in het begin van het Innovatieprogramma veel verantwoordelijkheid heeft, is het de bedoeling dat deze verantwoordelijkheid gedurende het proces wordt afgeschaald. De coördinerende taken vloeien dan van ministerie naar de potentiële eindgebruikers.

### **2.4.3 Vraagstukken binnen het Innovatieprogramma**

Zoals eerder gesteld bestaat het ISJV uit zeven verschillende overheidsconsortia. In deze paragraaf worden zij toegelicht, en wordt tevens vermeld welke organisaties er betrokken zijn.

#### **Overheidsconsortium 1:**

*Vraagstukken:* ‘Gebruik van satellietinformatie’ en ‘Bewaken en beveiligen van vitale objecten’

*Toelichting:* Binnen dit vraagstuk wordt onderzocht hoe open satellietdata kunnen bijdragen aan de operationele en strategische inlichtingen- en informatiebehoefte van zowel het ministerie van Defensie en ministerie van Justitie en Veiligheid, zonder dat daar veel extra inspanning of mankracht voor nodig is. De focus ligt daardoor op een systeem dat automatische triggers kan afgeven.

*Deelnemers:* NCTV, Nationale Politie, Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD), Ministerie van Defensie, Rijksrecherche, Nederlands Lucht- en Ruimtevaartcentrum (NLR)

#### **Overheidsconsortium 2:**

*Vraagstuk:* ‘Grootschalig grondverzet’

*Toelichting:* Het doel is om met satelliettechnologie mogelijke misstanden bij de opslag, bewerking en toepassingen van grond- en bouwstoffen in beeld te brengen. Dit is relevant met het oog op de toezicht en bestrijding van criminaliteit die te maken heeft met het verwerken van grote hoeveelheden vervuilde en gevaarlijke grondstoffen.

*Deelnemers:* Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Nationale Politie, Ministerie van Defensie, Netherlands Space Office (NSO)

### **Overheidsconsortium 3:**

*Vraagstukken:* 'Kleinschalig grondverzet' en 'Milieudelicten, waaronder drugsafvaldumping'

*Toelichting:* In dit vraagstuk wordt er onderzocht welke kennis er nodig is om met satellietdata beter in staat te zijn om criminaliteit omtrent kleinschalig grondverzet bloot te leggen, bijvoorbeeld bij het opsporen van begraven objecten. Ook wordt er binnen dit vraagstuk aandacht gegeven aan milieudelicten, zoals drugsafvaldumping.

*Deelnemers:* FIOD, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Defensie, Nationale Politie, Openbaar Ministerie

### **Overheidsconsortium 4:**

*Vraagstukken:* 'Risicobeheersing en early warning bij natuurbranden'

*Toelichting:* Al sinds 2015 wordt er samengewerkt aan innovatieve toepassingen om met behulp van satellietdata de vegetatie voor alle natuurgebieden in Nederland in kaart te brengen en zo natuurbrandbeheersing in Nederland te verbeteren. In dit traject wordt een product ontwikkeld waarbij voor alle natuurgebieden in Nederland een prognose gemaakt kan worden van natuurbrandrisico's. Deze prognose moet een samengesteld beeld geven over de komende 24 tot 28 uur, waarbij de relatieve vochtigheid in de strooisellaag en de levende vegetatie wordt gemeten.

*Deelnemers:* Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), Brandweer, NCTV

### **Overheidsconsortium 5:**

*Vraagstukken:* 'Rook- en gaswolkdetectie' en 'Markeren en volgen van bewegende objecten'

*Toelichting:* In dit vraagstuk werken de overheidspartijen samen met studenten Aerospace Engineering van de TU Delft. Ze proberen een zogenaamde 'system of systems'-oplossing te bedenken waarmee het mogelijk wordt om bewegende doelen (zoals voortvluchtige criminelen) te identificeren en te volgen. Tegelijkertijd zou dit systeem in staat moeten zijn om giftige rook- en gaswolken te detecteren en analyseren, zodat gebruikers snel weten welke giftige stoffen er op dat moment in de lucht aanwezig zijn.

*Deelnemers:* IFV, Brandweer, Veiligheidsregio's, ISZW, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), NCTV, Rijksrecherche

### **Overheidsconsortium 6:**

*Vraagstukken:* 'Ondersteuning herkomstonderzoek vreemdelingen'

*Toelichting:* Op dit moment wordt er al kaartmateriaal op basis van satellietdata gebruikt voor het verifiëren van informatie die vreemdelingen geven over het gebied waar zij zeggen vandaan te komen. Als zij verklaren uit een bepaald dorp te komen, kan met kaartmateriaal bezien worden of dat dorp in globale zin aan de beschrijving voldoet. Er wordt in dit vraagstuk geprobeerd om betere informatie via satellietdata te verkrijgen, en op die manier de asielpprocedure efficiënter en beter te maken.

*Deelnemers:* Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Openbaar Ministerie, Nationale Politie, FIOD

### **Overheidsconsortium 7:**

*Vraagstukken: 'Civiele en militaire datavisualisatie in augmented reality'<sup>7</sup>*

*Toelichting:* In dit vraagstuk wordt onderzocht hoe satellietinformatie kan worden gecombineerd met andere informatiebronnen, om vervolgens door middel van *augmented reality* een driedimensionaal en realtime beeld te geven van de omgeving waarin de medewerker in het veld zich op dat moment bevindt.

*Deelnemers:* Nationale Politie, FIOD, Ministerie van Defensie, DJI, Koninklijke Marechaussee (KMar), Rijksrecherche.

---

<sup>7</sup> Technologie gebaseerd op augmented reality (AR) voegt digitale elementen toe aan beelden van de werkelijkheid. Een bekend voorbeeld is de mobiele toepassing van IKEA, waarmee de gebruiker de eigen woning kan inrichten met virtuele IKEA-meubels. Er wordt ook wel gesproken van toegevoegde realiteit.

## 3. Theoretisch kader

### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is geïllustreerd dat het veiligheidsdomein te bestempelen is als dynamisch, snelveranderend en onvoorspelbaar. De uitdaging voor de overheid is het feit dat deze dynamiek groeit: veranderingen volgen elkaar nog sneller op, en de onvoorspelbaarheid neemt toe. Maatschappelijke problemen krijgen daardoor een complex karakter. Waar maatschappelijke ontwikkelingen zich eerder lieten begrenzen (bijvoorbeeld door landsgrenzen, of grenzen tussen maatschappelijke domeinen), zorgt de toenemende dynamiek voor het verdwijnen, vervagen of het verleggen van deze grenzen (Dirven, Rotmans & Verkaik, 2002, p.6). Deze ontwikkelingen worden gedreven door voortdurend op elkaar inwerkende maatschappelijke processen, zoals globalisering, individualisering en digitalisering (Geuijen, Meijer & Noordegraaf, 2011, p.37). Hierdoor worden maatschappelijke opgaven complex en hardnekkig, waardoor ze veranderen in zogenaamde 'wicked problems'. Oorzaken en gevolgen van wicked problems strekken zich uit over meerdere domeinen en schaalniveaus (Rotmans, 2005, p.7), waarbij allerlei soorten grenzen worden doorkruist (Weber & Khademian, 2008). Door de betrokkenheid van veel verschillende actoren – met allen hun eigen doelen, normen en waarden – bestaan er verschillende percepties van de probleemdefinities en van gewenste oplossingsrichtingen. Dit bemoeilijkt het bereiken van consensus (Koppenjan & Klijn, 2016; Bekkers, 2007, p.37). Wicked problems zijn ongestructureerd, wat betekent dat het lastig is om oorzaak-gevolgrelaties te identificeren. Dit komt door een gebrek over de mogelijke oorzaken, een gebrek aan inzicht over mogelijke interventies en de effecten die de interventies teweeg kunnen brengen (Bekkers, 2007, p.127).

Er zijn verschillende manieren waarop organisaties zich kunnen wapenen tegen deze complexe problematiek, zoals het opzoeken van samenwerkingspartners in zogenaamde samenwerkingsnetwerken. In paragraaf 3.2 zal dit concept uiteengezet worden. Daarna zal er in paragraaf 3.3 aandacht gegeven worden aan het concept innovatie, met bijzondere focus op innovatie in de publieke sector. Tot slot focust de literatuur over transitie management zich over het verloop van grote maatschappelijke veranderingen, en hoe men kan proberen om invloed uit te oefenen op de richting waarin deze veranderingen zich manifesteren. De theorie presenteert enkele sturingsmogelijkheden die ook relevant zijn in kleinere veranderprocessen, zoals binnen het ISJV. Deze theorie zal worden uitgelegd in paragraaf 3.4.

## 3.2 (Samen)werken in netwerken

Effecten van wicked problems zijn dus grensoverschrijdend, en staan daardoor nooit op zichzelf: de effecten hebben consequenties voor andere beleidsarena's (2008, p.337). Complexe vraagstukken vragen dan ook om collectieve actie. Om die reden zijn organisaties ook in toenemende mate gaan samenwerken in zogenaamde samenwerkingsnetwerken (Provan & Kenis, 2007; Geuijen, 2011). Volgens Provan & Kenis (2008) zijn netwerken samenwerkingsverbanden tussen drie of meer organisaties die met de samenwerking niet alleen hun eigen doel willen bereiken, maar ook een collectief doel.

Het samenwerken binnen netwerken is een voorbeeld van *collaborative governance*, waarbij er wordt gestreefd naar het 'engageren van mensen met behulp van bepaalde processen en structuren van publieke beleidsvorming en management, en waarbij de grenzen van publieke organisaties, overheidslagen en de publieke, private en burgerlijke atmosferen worden doorbroken'. Het doel bij *collaborative governance* is het bereiken van een maatschappelijk nut dat niet bereikt zou kunnen worden zonder samenwerking (Emerson et al., 2012, p.2). De netwerken binnen het ISJV zijn zogenaamde *governance netwerken*: 'netwerken waarin er min of meer stabiele sociale relaties bestaan tussen wederzijds afhankelijke partijen uit de publieke, semipublieke en private sector, die zich vormen rondom bepaalde complexe beleidsproblemen of -programma's' (Klijn, 2009, p.21).

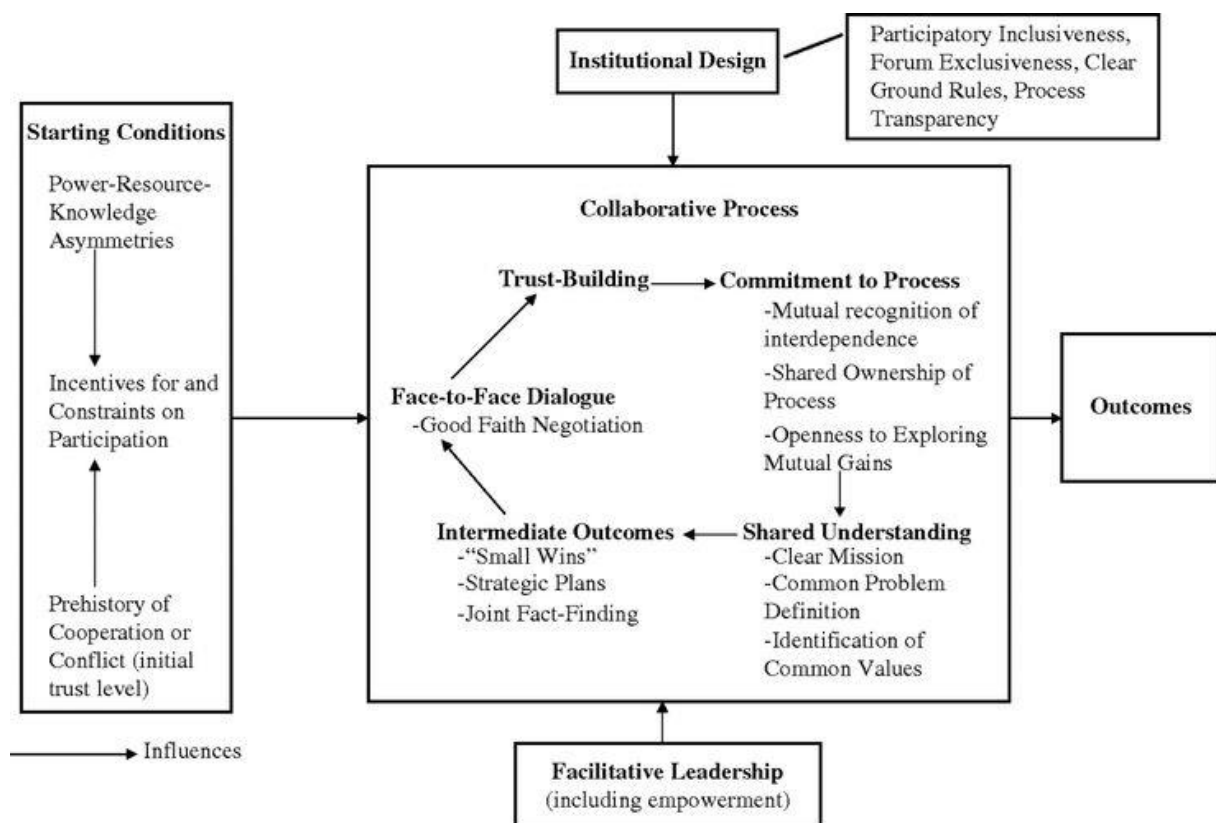
### 3.2.1 Kenmerken netwerk

Binnen netwerken vindt er samenwerking plaats tussen verschillende stakeholders. Stakeholders zijn individuen of groepen die de verwezenlijking van organisatiedoelen kunnen beïnvloeden of daarvoor beïnvloed worden, of minstens door een bepaalde kwestie worden geraakt (Freeman, 1984, p.46; Stone, 2012, p.229). Deze beïnvloeding kan positief en negatief zijn: stakeholders kunnen netwerken versterken door bijvoorbeeld nieuwe kennis toe te voegen, maar ook verzwakken door de samenwerking juist moeilijker te maken. Stakeholders hebben deze macht doordat er binnen netwerken wederzijdse (bron)afhankelijkheid bestaat (Koppenjan & Klijn, 2004, Geuijen, 2011). Individuele organisaties hebben te weinig kennis en middelen om een complex probleem op te lossen en zijn daarvoor dus van andere stakeholders afhankelijk. De overheid, publieke en private organisaties hebben elkaar nodig omdat op die manier verschillende bronnen bij elkaar gebracht kunnen worden, waaronder (1) kennis, expertise en kunde; (2) budget en middelen; (3) draagvlak en legitimiteit (Geuijen, 2011, p.102).

Het handelen van actoren binnen netwerksamenwerking wordt sterk gedreven door percepties (Koppenjan & Klijn, 2004, p.48). Percepties zijn beelden die een actor heeft van zijn omgeving, en beelden van de problemen en kansen die zich binnen deze omgeving bevinden. Percepties staan niet op zichzelf, maar hebben te maken met hoe actoren betekenis geven aan zichzelf, hun omgeving en hun belangen. Organisaties beschouwen de maatschappij vanuit hun eigen perceptie en ontwikkelen daardoor verschillende visies op de werkelijkheid. Hieruit is af te leiden wat een stakeholder wél of niet belangrijk vindt en welke belangen de stakeholders hebben. Deze belangen kunnen personen of organisaties dus karakteriseren (Stone, 2012).

### 3.2.2 Wat maakt een netwerksamenwerking succesvol?

Het meten van de effectiviteit van een netwerksamenwerking is lastig (Provan & Kenis, 2007). Dit heeft vooral te maken met het feit dat de effectiviteit van netwerksamenwerkingen lastig te conceptualiseren is. De literatuur geeft daarentegen wel verschillende startcondities, succesfactoren en faalfactoren, die een voorspeller kunnen zijn of een samenwerkingsproces succesvol of juist niet succesvol zal zijn. Ansell en Gash hebben geprobeerd te achterhalen welke factoren binnen processen van *collaborative governance* zorgen voor een soepel verlopende samenwerking, zoals te zien is in figuur 1. In de volgende paragrafen zijn de belangrijkste concepten uit het Collaborative Governance-model uiteengezet. Ze stellen allereerst dat er een aantal startcondities zijn die het starten van een samenwerkingsverband kunnen vergemakkelijken. Daarnaast schetsen zij verschillende procesfactoren, waarin men streeft naar een groei van het onderlinge vertrouwen. Tot slot onderscheiden ze twee factoren die het samenwerkingsproces beïnvloeden, namelijk het institutioneel design en facilitair leiderschap.



Figuur 1: Collaborative Governance-model (Ansell & Gash 2008)

### 3.2.2.1 Startcondities succesvolle samenwerking

#### *Balans tussen macht en bronnen*

Eerder is al uitgelegd dat partijen binnen netwerken wederzijds afhankelijk zijn, bijvoorbeeld op het gebied van financiën, kennis of legitimiteit. De mate waarin stakeholders over deze bronnen beschikken kan veel zeggen over de invloed of macht die een bepaalde actor heeft binnen de samenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004). Wanneer betrokken actoren problemen ervaren met het participeren binnen de samenwerking – bijvoorbeeld door gebrek aan capaciteit of status – is de kans groot dat zij worden overvleugeld door organisaties die wel in staat zijn probleemloos te participeren (Ansell & Gash, 2008, p.551). Er zal nooit een perfecte balans tussen macht en bronnen zijn, waardoor

het zo goed als altijd een vereiste is dat er aandacht gegeven wordt aan het 'bekrachtigen' van zwakkere partijen binnen de samenwerking.

#### *Incentives voor participatie*

Een reden om wel of niet aan een samenwerking te participeren kan afgeleid worden uit een simpele kosten-batenanalyse: levert de tijd en de energie die in de samenwerking gestopt wordt betekenisvolle resultaten op? Het is dan ook belangrijk dat de resultaten concreet kunnen worden gemaakt. Wanneer participanten een relatie zien tussen de geïnvesteerde tijd, moeite en middelen enerzijds, en concrete resultaten anderzijds, dan zullen zij eerder participeren aan de samenwerking (Ansell & Gash, 2008). Wanneer doelen ook op andere – en vaak minder (arbeids)intensieve – manieren kunnen worden behaald, zal dat juist zorgen voor een lagere bereidheid te participeren.

#### *Gezamenlijke geschiedenis*

Een belangrijke factor is de voorgeschiedenis die de potentiële samenwerkingspartners met elkaar hebben. Indien het netwerk voortbouwt of gebaseerd is op een eerdere succesvolle samenwerking, dan heeft dit een positieve impact op het vertrouwen dat heerst bij de actoren (Ansell & Gash, 2008, p.553-554). Er zal meer vertrouwen zijn in de partners en in de voordelen van het samenwerken. Omgekeerd zal een eerdere negatieve ervaring het samenwerken bemoeilijken (Van Tomme et al, 2011). De gemeenschappelijke voorgeschiedenis zorgt dus voor veel, of juist weinig vertrouwen. Dit wederzijdse vertrouwen is een belangrijke factor voor het al dan niet succesvol zijn van netwerksamenwerkingen, en zal later verder worden uitgelegd.

### **3.2.2.2 Samenwerkingsproces**

Ansell & Gash (2008) zien de opbouw van een vertrouwensband binnen samenwerking niet als een lineair proces, maar eerder als een cyclus. Immers, een vertrouwensband is nooit 'af'. Onderling vertrouwen kan altijd groeien, en tegelijkertijd ligt de kans op een breuk in de vertrouwensrelatie ook altijd op de loer.

#### *Face-to-face communicatie*

Volgens Ansell & Gash is face-to-face communicatie een absolute voorwaarde voor het slagen van netwerksamenwerkingen. Goede communicatie is het startpunt bij het opbouwen van een vertrouwensrelatie, die is gebaseerd op wederzijds respect, gedeelde waarden en betrokkenheid bij het netwerk (Ansell & Gash, 2008, p.558). Door communicatie leren samenwerkingspartijen elkaar kennen, leren ze elkaars normen, waarden en doelstellingen kennen, en komen er als resultaat eventuele win-win's of juist knelpunten op tafel.

#### *Opbouwen vertrouwensband*

Vertrouwen kan worden gedefinieerd als 'de min of meer stabiele, positieve perceptie bij de deelnemers van de bedoelingen van andere deelnemers, namelijk, de perceptie dat de andere deelnemers zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag' (Klijn, 2009). Zoals eerder besproken zijn er binnen netwerksamenwerkingen veel verschillende partijen actief, met allen hun eigen agenda. Hoe meer persoonlijke agenda's, des te lastiger wordt het vinden van consensus over gemeenschappelijke visies en doelstellingen (Huxham & Vangen, 2005). Het streven naar consensus wordt nog lastiger als partijen deze persoonlijke doelstellingen niet open delen. Wanneer partijen

open en eerlijk zijn over hun persoonlijke agenda's ontstaat er vertrouwen, waardoor de kans op een duurzame en effectieve relatie groter wordt (Van Delden, 2009; Mattesich & Montsey, 1992). Het onderlinge vertrouwen fungeert vervolgens als stimulant voor het participeren aan collectieve actie: het maakt onderhandelingsprocessen en de zoektocht naar innovatie oplossingen soepeler (Stone, 2012; Klijn, 2009). Dit laatste komt vooral doordat de problemen die voortkomen uit de onzekerheid die om innovatieprocessen heen hangt deels kan wegnemen. Zo zorgt vertrouwen voor een grotere voorspelbaarheid in het gedrag van stakeholders, stimuleert vertrouwen de kennisuitwisseling tussen de belanghebbenden. Er kan dan ook verwacht worden dat wanneer er meer wederzijds vertrouwen binnen netwerken aanwezig is, de resultaten innovatiever zijn en de oplossingen voor complexe beleidsproblemen beter (Klijn, 2009, p.23-25). Door het grote belang van vertrouwen is het noodzakelijk dat er gedurende het samenwerkingsproces aandacht moet zijn voor het verder opbouwen van dit vertrouwen (Koppenjan & Klijn, 2016).

#### *Betrokkenheid bij de samenwerking*

Betrokkenheid bij een samenwerking is een grote voorspeller voor het al dan niet behalen van succes. Betrokkenheid valt uiteen in meerdere kleinere deelfactoren. Eigenaarschap is hierbij erg belangrijk: stakeholders moeten (op zijn minst het gevoel van) verantwoordelijkheid over de uitkomst hebben (Ansell & Gash, 2008). Daarnaast dienen de betrokken partijen het idee te hebben dat de samenwerking daadwerkelijk de beste manier is om doelen te bereiken, en moet dit idee door de gehele organisatie aanwezig zijn. Wanneer organisaties louter participeren voor andere redenen – zoals puur de (verplichte) uitvoering van een wettelijke taak – zorgt dat voor een lager vertrouwen in de samenwerking, en een lagere kans op succes.

#### *Gedeelde betekenisgeving*

Wanneer er consensus is over de doelstellingen van het netwerk zullen stakeholders eerder geneigd zijn samen te werken (Provan & Kenis, 2008). Het is dus belangrijk dat de betrokkenen een gedeelde visie krijgen op wat ze samen kunnen bereiken (Ansell & Gash, 2008). Eerder is gesteld dat er veel verschillende percepties kunnen bestaan over hardnekkige problemen en de bijbehorende oplossingen. Wanneer er één gedeelde perceptie is, kan in ieder geval een deel van de complexiteit van de wicked problems worden weggenomen.

#### *Tussentijdse uitkomsten*

In de vorige paragraaf is al benoemd dat het behalen van concrete resultaten een belangrijke prikkel tot verder samenwerking is. Ansell & Gash stellen dan ook dat het belangrijk is om doelen op zowel de korte als lange termijn te stellen (2008, p.581). Wanneer korte termijn doelen gehaald worden tonen de resultaten van de samenwerking zich al in een relatief vroeg stadium. Deze succeservaring zorgt voor meer vertrouwen en betrokkenheid; beide belangrijke factoren voor een succesvolle samenwerking. Na het uitwisselen van tussentijdse uitkomsten ontstaat weer een nieuwe cyclus waardoor de onderlinge vertrouwensband verder dient te groeien, idealiter totdat er een eindresultaat wordt bereikt waar alle partijen tevreden mee zijn.

### **3.2.2.3 Belangrijke factoren**

Tot slot beschrijven Ansell & Gash twee factoren die invloed hebben op het samenwerkingsproces, namelijk het '*institutional design*' en het '*facilitative leadership*'.



### *Faciliterend leiderschap*

Het is zeker niet zo dat stakeholders elkaar gemakkelijk vinden. Vaak moet er moeite gedaan worden om deze belanghebbenden bij elkaar te brengen, en ze te stimuleren tot samenwerken (Ansell & Gash, 2008, p.554). Er is dus een bepaalde vorm van leiderschap nodig. Lasker en Weiss stellen dat de 'netwerkleiders' een aantal vaardigheden moeten hebben, waaronder het in staat zijn om te stimuleren tot brede en actieve participatie, en het faciliteren van productieve groepsdynamieken. De leider moet het bestaan van de verschillende percepties en doelen kunnen managen; objectiviteit en neutraliteit zijn dus belangrijke voorwaarden om hiertoe in staat te zijn (Emerson et al., 2012). Er is een duidelijke relatie tussen het aantal managementactiviteiten binnen een project enerzijds, en de mate van vertrouwen anderzijds: netwerkmanagement maakt dus een groot verschil als het gaat om het bewerkstelligen van vertrouwen (Klijn, 2009).

### *Institutional design*

Tot slot – maar daardoor niet minder cruciaal – is het van groot belang hoe de samenwerking is vormgegeven: wat zijn de belangrijke regels en protocollen omtrent de samenwerking. Een van de eerste belangrijke vragen daarbij is simpel: wie doet er mee? De selectie moet een open proces zijn: iedere stakeholder zou in het ideale geval betrokken moeten zijn. Het buitensluiten van partijen moet te allen tijde worden voorkomen, omdat dat kan toornen aan de legitimiteit van de samenwerking.

## **3.3 Innovatie (in de publieke sector)**

In het voorgaande is uitgelegd dat de aard van maatschappelijke problemen is veranderd. Wanneer de aard van deze problemen verandert betekent dat ook dat er een andere aanpak nodig is om die problemen te kunnen oplossen (Easton, 2015, p.3). Innovatie wordt vaak gezien als belangrijk middel waarmee men de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de publieke sector kan vergroten (Bekkers & Korteland, 2006). Innovatieprocessen bestaan volgens verschillende theoretische inzichten uit een aantal elkaar opvolgende fasen, die in deze paragraaf zullen worden uitgelegd. Daarna zal er aandacht gegeven worden aan de vraag of (en zo ja, hoe) de specifieke context waarin publieke organisaties zich bevinden invloed heeft op innovatieprocessen.

### **3.3.1 Definitie van innovatie**

Innovatie is een 'intentioneel en proactief proces dat betrekking heeft op het genereren, overnemen en verspreiden van nieuwe en creatieve ideeën, waarbij het doel is om een kwalitatieve verbetering teweeg te brengen in een specifieke context' (Sørensen & Torfing, 2011). Het proces omvat volgens de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2008, p.23) drie verschillende stappen:

- *inventie*: de ontwikkeling van een nieuwe vondst
- *innovatie als uitkomst*: de succesvolle toepassing van die vondst
- *diffusie*: de brede verspreiding van innovaties in de samenleving

### **3.3.2 Barrières bij collaboratieve innovatieprocessen**

In het ISJV werken de verschillende deelnemers samen aan innovatie, dat maakt dat de innovatieprocessen collaboratief zijn. Sørensen en Torfing (2011) hebben een framework voor collaboratieve innovatieprocessen ontwikkeld, waarin ze een aantal barrières definiëren die innovatieprocessen kunnen bemoeilijken:

1. *Culturele barrières*: deze barrières worden veroorzaakt door de heersende cultuur binnen organisaties. Zo zorgen sterke professionele normen en waarden, of een sterke afrekencultuur voor een negatief effect op innovatie;
2. *Institutionele barrières*: wanneer er binnen organisaties een sterke scheiding is tussen beleid en uitvoering zullen veranderingsprocessen deze kloof moeten overbruggen;
3. *Interorganisationele barrières*: Wanneer relaties tussen organisaties door bureaucratische procedures dichtgetimmerd zijn, bijvoorbeeld bij asielprocedures of aanbestedingsprocedures, zal er minder ruimte zijn om te experimenteren, wat niet bevorderlijk is voor het slagen van innovatieprocessen;
4. *Organisatiebarrières*: Wanneer er binnen de organisatie weinig ruimte geboden wordt voor innovatie zal dat negatieve invloed hebben op het innovatieproces.

### **3.3.3 Innovatie in een publieke context**

Innovatieprocessen zijn in de regel complex, maar dat geldt al helemaal voor innovatie in de publieke sector. Er zijn een aantal verklaringen voor het feit dat innovatieprocessen in de publieke sector een stuk trager verlopen dan in de private sector. Allereerst heeft men in de publieke sector de neiging om zich risicomijdend te gedragen. Beleidsbepalers willen te allen tijde voorkomen dat ze worden afgerekend op foute beleidskeuzes. Het 'niet afgerekend willen worden' wordt belangrijker gevonden dan de waardering die men zou kunnen krijgen wanneer beleidsoplossingen wél succesvol zijn (Desmidt, George & De Moyer, 2016). Om die reden heeft men de neiging eerder te kiezen voor veilige beleidsoplossingen, die in de regel minder innovatief zijn. Immers, innovatietrajecten zijn onzeker, waardoor er per definitie risico's zitten aan innovatie.

Daarnaast kenmerkt de publieke sector zich door de aanwezigheid van meerdere, maar vooral tegengestelde publieke waarden. Goede publieke dienstverlening kenmerkt zich door een aantal eisen, zoals rechtvaardigheid, doelmatigheid en kwaliteit (Geuijen, Meijer & Noordegraaf, 2011). Deze eisen zijn binnen de Nederlandse rechtstaat van grote waarde, maar zorgen er wel voor dat innovatieprocessen vertraagd kunnen worden. Samenlevingen zijn gebaat bij een zekere mate van stabiliteit van het publieke domein. De bureaucratische cultuur zorgt voor belangrijke rechtstatelijke waarden zoals continuïteit, voorspelbaarheid en betrouwbaarheid. Hierdoor wordt het echter wel lastig om risico's te nemen, risico's die inherent zijn aan innovatieprocessen (Bekkers et al., 2006).

## **3.4 Transitie en transitie management**

In de voorgaande paragrafen van het theoretisch kader is er het volgende geconcludeerd: (1) de complexiteit van maatschappelijke problemen neemt toe; (2) publieke organisaties werken in toenemende mate in netwerken om deze maatschappelijke problemen op te lossen; (3) innovatie is een goede manier om lastige maatschappelijke problemen op te lossen; (4) de publieke context zorgt voor specifieke uitdagingen binnen deze innovatietrajecten. De relevante vraag hierbij is dan vervolgens: is Nederland überhaupt nog wel in staat om de hardnekkige problemen op te lossen? Het gevaar is groot dat een aanpak te simpel is om een probleem aan te pakken. Dit geldt wanneer de aanpak zich slechts focust op een gedeelte van het probleem, wanneer slechts een deel van de relevante actoren geactiveerd wordt, en wanneer er louter gefocust wordt op 'dingen beter doen' in plaats van 'betere dingen doen' (Teisman, 2016). Er is dus een andere werkwijze nodig om grip te krijgen op deze 'wicked problems'.

### 3.4.1 Transitiees

De transitiebenadering biedt een manier om grip te krijgen op het complexe karakter van maatschappelijke problemen. Transitiees zijn grote fundamentele en structurele veranderingen die ontstaan als gevolg van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur (Rotmans, 2003, p.13). Wat in de context van dit onderzoek relevant is dat de transitiebenadering deze veranderingen beschouwt als vernieuwingsprocessen die afhangen van willekeurige, onvoorspelbare en ongrijpbare gebeurtenissen. Dit betekent automatisch dat transitiees niet te plannen zijn (Rotmans, 2006, p.51). Dit toont gelijkenissen met de context waarin het ISJV zich bevindt.

### 3.4.2 Transitieemangement

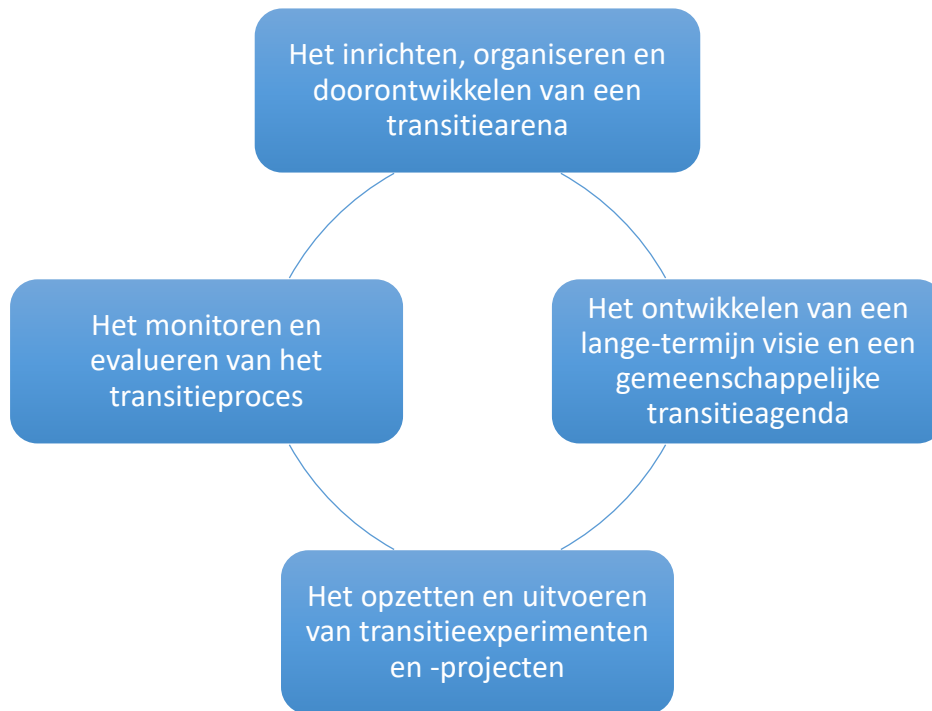
De onvoorspelbaarheid van transitiees maakt ze niet persé oncontroleerbaar. Transitiees zijn te sturen in termen van beïnvloeding, aanpassing en bijsturing. Volgens Rotmans en Loorbach betekent dit concreet het scheppen van voorwaarden en condities waaronder maatschappelijke vernieuwing kan plaatsvinden, via de juiste initiatieven op het juiste moment (Rotmans, 2006, p.51): ook wel, transitieemangement. Transitieemangement heeft veel raakvlakken met het ISJV, waarin het ministerie probeert om de juiste voorwaarden en condities te scheppen om innovatie te laten floreren. Rotmans stelt dat transitieemangement uitgelegd kan worden als een cyclisch proces, bestaande uit vier hoofdactiviteiten:

1. Het inrichten, organiseren en doorontwikkelen van een transitiearena voor een bepaald transitieethema;
2. Het ontwikkelen van lange-termijn duurzaamheidsvisies en een gemeenschappelijke transitieagenda<sup>8</sup>;
3. Het opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten en -projecten;
4. Het monitoren en evalueren van het transitieproces.

Hoewel de illustratie anders doet vermoeden is de cyclus niet als een écht stappenplan te gebruiken. Immers, dat zou de complexiteit van transitiees negeren en ingaan tegen de co-evolutionaire grondslag waarop transitieemangement berust (Rotmans, 2003, p.51).

---

<sup>8</sup> Rotmans spreekt over deze lange-termijn visies vanuit het thema duurzaamheid. Hij omschrijft het begrip duurzame ontwikkeling als 'een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder het vermogen aan te tasten om te voorzien in de behoeften van de toekomstige generaties' (Rotmans, 2006, p.25). In het vervolg van dit onderzoek zal de term 'lange-termijn visie' worden aangehouden.



*Figuur 2: Cyclus transitiemanagement (Rotmans, 2011)*

Transities zijn verandertrajecten die zich richten op de lange termijn. Dat betekent automatisch dat transitieprocessen zelden direct meetbare resultaten tot gevolg hebben (Rotmans, 2003, p.51). Er bestaat echter wel een grote behoefte aan bepaalde vuistregels of maatstaven om de transitiemanagementactiviteiten te kunnen beoordelen, en op basis daarvan activiteiten aan te passen. Om die reden heeft Rotmans een evaluatiekader voor transities en transitiemanagement opgesteld, gebaseerd op de vier fasen van de transitiecyclus.

### **3.4.2.1 Fase 1: Inrichten, organiseren en doorontwikkelen van een transitiearena**

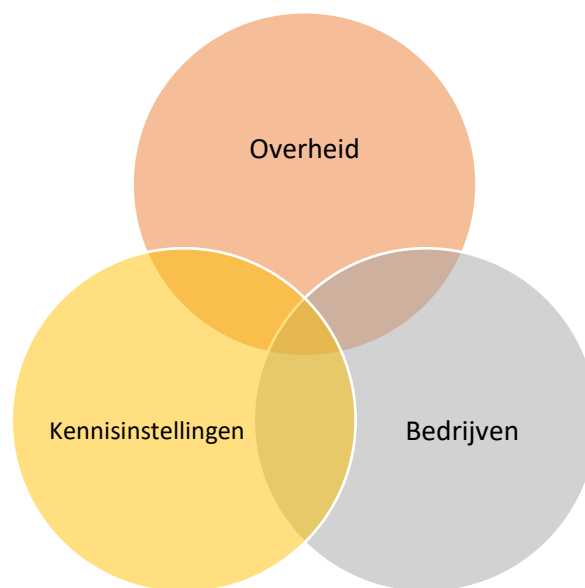
#### *Het inrichten van de transitiearena*

Een transitiearena is niet zozeer een fysieke plek, maar is voornamelijk een netwerk waarin een kleine groep geselecteerde actoren bezig is met transities en innovaties. In het ideale geval zijn deze actoren innovatieve 'koplopers', die zijn geïdentificeerd en geselecteerd op basis van hun competenties, belangen en achtergronden (Rotmans, 2003, p.54). Rotmans stelt dat het belangrijker is dat deze mensen 'willen vernieuwen', meer dan dat zij 'vernieuwing willen'. Wanneer mensen willen vernieuwen kijken ze met een meer open blik naar een probleem, zonder daarbij al na te denken over een (al bekende) oplossing. Er zijn een aantal kenmerken waaraan deze koplopers zouden moeten voldoen: koplopers moeten (1) over hun eigen vakgebied of werkpraktijk heen kunnen kijken; (2) autonoom kunnen functioneren binnen hun eigen organisatie; (3) over financiële en organisatorische ruimte beschikken; (4) de ontwikkelde visies binnen de transitiearena in hun eigen netwerk kunnen verspreiden.

In deze netwerken moet er genoeg ruimte zijn om zich te committeren aan het vernieuwingsproces, en er moet overeenstemming kunnen ontstaan over de te volgen werkwijze en aanpak. Een

transitiearena is volgens Rotmans een open vernieuwingsnetwerk, waarbij mensen kunnen afvallen of mensen bij kunnen komen. Door dit open karakter van vernieuwingsnetwerken is de vraag, wat verloop van personeel binnen de transitiearena tot gevolg heeft, een belangrijke. Enerzijds zou het nuttig kunnen zijn om de kerngroepen van samenstelling te veranderen, zodat kerngroepleden weer nieuwe deelnemers kunnen selecteren (Rotmans, 2003, p.55). Op die manier wordt de groep groter en kunnen innovatieve ideeën worden verspreid over een grotere groep mensen. Tegelijkertijd moet er dan wel weer gewerkt worden aan de vertrouwensband met de nieuwe deelnemer.

Rotmans stelt dat deelnemers binnen de transitiearena een afspiegeling zouden moeten zijn van de maatschappelijke vijfhoek, bestaande uit overheid, bedrijfsleven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en intermediairs. Dat idee kent veel gelijkenissen met het Triple Helix-concept. Triple Helix is de naam voor samenwerkingsverbanden waar overheid, het bedrijfsleven en kennisinstellingen bij betrokken zijn. Het model vloeit voort uit de studie over technologische ontwikkeling door Rothwell, die stelt dat innovatie significant wordt beïnvloed door het ontstaan van deze samenwerkingsnetwerken, bestaande uit organisaties uit de drie genoemde sectoren, die kennisdeling en verkrijging van kennis stimuleren, en daarmee ook de ontwikkeling van innovatie (Saad & Zwadie, 2005). Wanneer de drie partijen elkaars grenzen overschrijden (zie figuur 2) ontstaan er strategische partnerschappen tussen bedrijven, overheidslaboratoria en academische onderzoeksgroepen, die als gezamenlijk doel hebben om een innovatieve omgeving te creëren. Deze partnerschappen worden idealiter aangemoedigd door de overheid, maar zeker niet gecontroleerd door de staat (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000).



*Figuur 3: Schematische weergave Triple Helix-model*

#### *Organisatie en coördinatie van de transitiearena*

Procesbegeleiding en inhoudelijke begeleiding is binnen de transitiearena van enorm groot belang. Vaak hebben arena-deelnemers onvoldoende tijd, kennis en overzicht om zich te verdiepen in zowel de brede en complexe inhoudelijke problematiek, als in de procesmatige uitdagingen (Rotmans, 2003, p.97). Er is dus een onafhankelijke transitie-manager nodig die partijen bij elkaar brengt,

verantwoordelijk is voor programmabrede communicatie, als intermediair optreedt bij conflicten en het overzicht over het totaal aan activiteiten heeft. Binnen het ISJV is de programmamanager verantwoordelijk voor deze taken.

De programmamanager kan gezien worden als boegbeeld van het programma en wordt gekenmerkt door een aantal verschillende rollen (Van den Berg, Brave, & Van Schaik, 2012). Allereerst heeft de programmamanager een duidelijke procesmatige rol. De programmamanager moet binnen zijn eigen organisatie handig en innovatief kunnen opereren, rekening houdend of zelfs vechtend met de barrières die bestaan door bureaucratie, die gericht is op het bestaande beleid. Dit vereist vasthoudendheid, proactiviteit, en het vermogen om druk op te bouwen als het om middelen gaat (2012, p.26). Aangezien de invloed van een programmamanager niet gestoeld is op hiërarchie maar op vertrouwen, is het verkrijgen van draagvlak een belangrijke activiteit. De tweede rol die de programmamanager moet aannemen is die van aanjager: hij moet bestuurlijk sensitief optreden, alle partijen geïnformeerd houden, relaties onderhouden en het sentiment rond het programma en de projecten proeven om risico's in een vroeg stadium te kunnen signaleren, om daarop te kunnen reageren (Van den Berg et al., 2012, p.27). Zeker binnen publieke organisaties zoals ministeries is het bestuurlijk sensitief handelen van groot belang. Zo is een grote succesfactor van veranderprocessen het meekrijgen van de ambtelijke top, waaronder bijvoorbeeld de Secretaris-Generaal (Kickert, 2013). Tot slot noemen Van den Berg en collega's de sturende rol, waarbij de focus ligt op het stellen en behalen van doelen, de voortgang en de effecten van het programma.

#### *Doorontwikkeling van de transitiearena*

De factor tijd heeft een grote invloed op een transitiearena. Gedurende het proces ontstaat er binnen de transitiearena een bepaalde dynamiek, die zowel positief als negatief kan zijn voor het veranderproces. Wanneer deelnemers onvoldoende in staat zijn om op goede wijze met elkaar samen te werken is het raadzaam om deze te vervangen door nieuwe deelnemers (Rotmans, 2006, p.97). Onvoldoende wederzijds vertrouwen kan funest zijn voor de transitiearena. Vertrouwen is een sleutel voor een vruchtbare samenwerking, vooral binnen innovatietrajecten. Immers, innovatie is onzeker waardoor er kans is dat materiële en personele investeringen zich niet op de manier als gehoopt terugbetalen. Contracten en materiële prikkels kunnen daardoor problematisch worden (WRR, 2008).

#### **3.4.2.2 Fase 2: Ontwikkelen van visies en een transitieagenda**

In de eerste fase is er een transitie-arena ontstaan waar mensen samenkomen die dezelfde problemen ervaren en de wil en energie hebben om te werken aan nieuwe oplossingen. Het ontwikkelen van een gedeelde probleemdefinitie is een belangrijke eerste stap, maar zeker niet de laatste.

#### *Ontwikkeling van een lange-termijn visie*

Het is namelijk van groot belang dat samenwerkingspartners binnen een transitie-arena niet alleen de aard van het probleem delen, maar ook een vergelijkbaar beeld van de toekomst hebben. Het ontwikkelen van zo'n lange-termijn visie kent verschillende moeilijkheden. Allereerst moeten mensen het inzicht en de verbeeldingskracht hebben om over de jaren heen te kunnen kijken. Rotmans (2006, p.98) raadt aan om bij het formuleren van een visie uit te gaan van inspirerende en innovatieve eindbeelden, en vanuit daar terug te redeneren naar het heden. Wanneer deze 'stippen op de horizon'

kunnen worden gereduceerd naar korte-termijn activiteiten kan op die manier stapsgewijs naar de gewenste eindsituatie gewerkt worden. Visie geeft houvast en laat organisaties in staat om vast te stellen welke richting ze uit moet om nagestreefde doelen te bereiken (Desmidt & Heene, 2005). Daarnaast hebben visieverklaringen ook binnen een organisatie of team een belangrijke rol. Wanneer de visie een gemeenschappelijk karakter krijgt kan dat zorgen voor een hogere ambitie en gedrevenheid binnen een transitie-arena (Desmidt & Heene, 2005, p. 98).

#### *Ontwikkeling van een gemeenschappelijke transitie-agenda*

Iedere participant binnen een transitie-arena heeft haast per definitie een eigen agenda met eigen doelstelling. Zelfs wanneer er een gemeenschappelijke toekomstvisie is kan het zo zijn dat verschillende organisaties op verschillende manieren bij dit einddoel willen komen. Het is dus belangrijk dat de gemeenschappelijkheid niet alleen beperkt wordt tot de visie en probleemdefinitie, maar er ook een gemeenschappelijk handelingsperspectief ontwikkeld wordt. Het is dus van groot belang dat er een gemeenschappelijke transitie-arena wordt opgesteld (Rotmans, 2006, p.98). Hierbij moet gedacht worden aan een verzameling gezamenlijke doelstellingen, actiepunten, projecten en instrumenten, waarbij ook duidelijk is welke partij waarvoor verantwoordelijk is. Het doel van het opstellen van de gemeenschappelijke transitie-arena is dan ook om te vermijden dat ontwikkelingspaden divergeren.

### **3.4.2.3 Fase 3: Opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten en -projecten**

#### *Keuze en opzet van de transitie-experimenten en -projecten*

Rotmans stelt dat het belangrijk is dat de experimenten aansluiten op zowel de voorgaande stappen (waaronder de lange-termijn visie en de transitie-agenda), als ook op elkaar. Op die manier wordt het mogelijk dat de experimenten samenhang krijgen en elkaar kunnen versterken (Rotmans, 2006, p.98).

#### *Uitvoering van transitie-experimenten en -projecten*

Rotmans stelt dat het dikwijls voorkomt dat verschillende experimenten langs elkaar en dus zonder samenhang verlopen, doordat ze niet systematisch zijn opgezet en uitgevoerd (2016, p.99). Op die manier wordt dus vaak het wiel op meerdere plekken opnieuw uitgevonden. Om die reden is het zaak om innovatie-experimenten aan te laten sluiten op elkaar en op bestaande initiatieven. Zo worden er geen kostbare resources verspild.

#### *Systematisch verkennen van onzekerheden*

Transitiepaden en innovatietrajecten zitten vol talloze onzekerheden, onzekerheid zit immers in de aard van innovatie. Onzekerheden kunnen ook niet worden voorspeld, wanneer dat mogelijk zou zijn zouden het geen onzekerheden zijn. Dat wil niet zeggen dat men zich niet kan voorbereiden op onzekerheden.

### **3.4.2.4 Fase 4: Het monitoren en evalueren van het transitieproces**

#### *Monitoren*

Tijdens monitoringsprocessen worden continu verschillende observaties vergeleken met de gewenste uitkomsten (Ten Pierick, Goddijn, & Meeusen, 2006). Op basis van die informatie kan men vervolgens bepalen of huidige processen naar verwachting verlopen of juist bijgestuurd moeten worden. Zogenaamde 'transitiemonitoring' wijkt op bepaalde gebieden af van traditionele monitoring. Zo zijn

doelstellingen binnen transities zoals eerder al is gesteld vaak abstracter en meer bedoeld als inspiratie en toekomstperspectief dan traditionele meer concretere doelstellingen. Dit heeft ook invloed op de wijze van monitoring, aangezien besluiten en handelingen die nu worden genomen vaak pas in een veel later stadium effect zullen hebben. Goddijn en collegae stellen dan ook dat bij transitie-monitoring het belangrijk is te herkennen welke (maatschappelijke) ontwikkelingen een bijdrage leveren aan de beoogde transitie en welke ontwikkelingen een beoogde transitie wellicht juist tegenwerken (2006, p.35). Monitoren heeft ook een duidelijke aanjagende invloed. Wanneer er regelmatig wordt gerapporteerd over voortgang blijft de druk op de uitvoering hoog (Van den Berg, Brave, & Van Schaik, 2012). In transitieprocessen zijn de effecten van programma's vaak pas na afloop zichtbaar. Monitoringsprocessen zouden idealiter dus ook nog geruime tijd ná afloop van het programma voortgezet moeten worden.

#### *Leren*

Voor een heel groot deel kan het Innovatieprogramma gezien worden als een duidelijk leerproces. De doelen luiden onder andere 'het ervaring op doen in Triple Helix-samenwerkingen' en 'ervaring opdoen met bij JenV onbekende innovatiegerichte inkoopinstrumenten'. Het opdoen van nieuwe kennis, oftewel 'knowledge development' moet ook volgens Hekkert en collegae (2007, p.422) een van de kernactiviteiten zijn binnen transitieprocessen. Hoewel men leren over het algemeen ziet als een belangrijke component van innovatietrajecten is het nog steeds een abstract begrip dat moeilijk vertaald wordt in componenten die kunnen worden gemonitord. Om die reden benadrukt Rotmans het belang van het formuleren van expliciete leerdoelen, waardoor monitoring wel mogelijk wordt (2016, p.100).

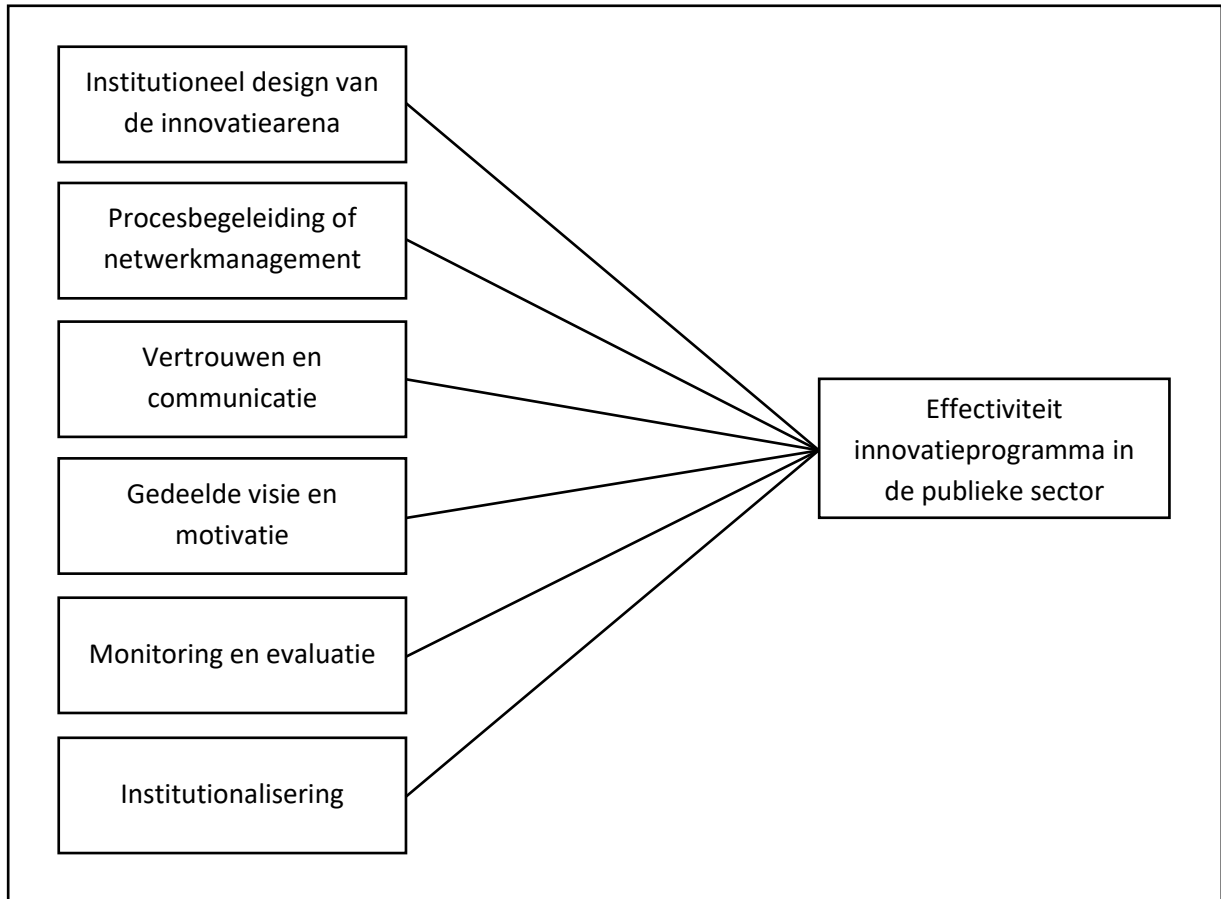
#### *Evalueren*

Evaluatie is haast in iedere beleidscyclus de laatste stap. Door het evalueren van beleid kun je beoordelen of de genomen beleidskeuzes het gewenste effect hebben gehad, om met die informatie weer een nieuwe cyclus te starten (2016, p.100). Verspreiding van kennis is hierbij dan ook essentieel (Hekkert et al., 2007). Immers, de successen die voortkomen uit experimenten moeten geen eenmalige successen blijven, maar dienen idealiter geïnstitutionaliseerd worden in de dagelijkse praktijk. Net als de monitoring dient de evaluatie zich ook op verschillende niveaus te focussen, namelijk de gestelde transitie-tussendoelen, het transitieproces zelf en de uitgezette transitie-experimenten (Rotmans et al., 2000, p.42). Allereerst wordt geëvalueerd of de gestelde tussendoelen zijn gehaald. Als dit niet het geval is wordt er geanalyseerd hoe dit komt. Daarna wordt de opzet en uitvoering van het transitieproces geanalyseerd, waarbij de focus moet liggen op hoe de participanten het proces en de communicatie ervaren hebben. Tot slot wordt er gereflecteerd op het leerproces: wat zijn de belangrijkste leermomenten en ervaringen van de experimenten geweest?

### **3.5 Conceptueel model**

Er is veel overlap tussen de literatuur over netwerk- en transitie-management. Hieronder zullen de belangrijkste inzichten worden samengevoegd, resulterend in zes verschillende factoren waarmee het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid geanalyseerd worden. In onderstaande figuur zijn de samenhangende concepten schematisch weergegeven. In dit model is 'effectiviteit innovatieprogramma in de publieke sector' de afhankelijke variabele. De andere concepten zijn onafhankelijke variabelen. Op de volgende pagina worden de concepten toegelicht.





*Figuur 4. Conceptueel model*

### *1. Institutioneel design van de innovatiearena*

Hier wordt er gekeken naar hoe het innovatieprogramma is vormgegeven: welke deelnemers vanuit welke organisaties zitten er in het netwerk en hoe zijn zij geselecteerd. Hoe is macht verdeeld, wat de gemeenschappelijke voorgeschiedenis van de partijen is, of verschillende lagen van de organisatie mee worden genomen in de besluitvorming, hoe verloop binnen het netwerk wordt gemanaged. Is er een gevoel van eigenaarschap onder alle betrokkenen?

### *2. Procesbegeleiding of netwerkmanagement*

Hier wordt gekeken welke rol leiderschap gespeeld heeft, en hoe de netwerkleider de rol als onafhankelijke procesbegeleider heeft vervuld. Zijn er afspraken gemaakt over zaken als informatieverstrekking en besluitvorming, zijn er duidelijke regels over processtappen? Is de netwerkmanager flexibel en accepteert iedere partij het netwerkleiderschap, is hij in staat om te motiveren en enthousiasmeren. Worden belangrijke actoren samengebracht, en zijn de plannen realistisch?

### *3. Vertrouwen en communicatie*

Bij deze factor zal gekeken worden of er onderling vertrouwen is met wederzijds begrip voor elkaars standpunten. De communicatie wordt ook geanalyseerd met onder andere aandacht voor de vorm van communicatie (face-to-face, digitaal) en de frequentie.

### *4. Gedeelde visie en motivatie*

Hier wordt aandacht gegeven aan de vraag of de samenwerkingspartners gedeelde betekenisgeving hebben ontwikkeld, of deze visie innovatief en uitdagend genoeg is, of de deelnemers intrinsiek dan wel extrinsiek gemotiveerd zijn om samen te werken, zijn de experimenten of deelprojecten opgesteld vanuit de gedeelde visie. Zijn de deelnemers betrokken of participeren ze door andere redenen?

### *5. Monitoring en evaluatie*

Hier zal worden gekeken of het innovatieprogramma tussentijds is gemonitord en geëvalueerd, of er leerdoelen zijn gesteld die zijn getoetst, of tussentijdse resultaten zijn behaald en gecommuniceerd.

### *6. Institutionalisering*

Welke resultaten zijn er behaald, welke kennis is er opgedaan, hoe is deze kennis verspreid, en zijn er al resultaten geïmplementeerd in de werkpraktijk.

## 4. Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk zullen de gekozen onderzoeksmethoden worden toegelicht. Er zal in worden gegaan op de karakteristieken van dit onderzoek, de verschillende methoden van dataverzameling en data-analyse, en tot slot de operationalisatie van het conceptueel model.

### 4.1 Onderzoeksdesign

#### 4.1.1 Kwalitatief onderzoek

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Kwalitatief onderzoek heeft tot doel om gedragingen, ervaringen en belevingen van betrokkenen te beschrijven, te interpreteren en te verklaren (Boeije et al., p.253). In het voorgaande is reeds uitgelegd dat het om verschillende redenen lastig is om het succes van het innovatieprogramma te meten. Het onderzoek richt zich dan ook op hoe de deelnemers aan het innovatieprogramma de samenwerking ervaren, waar aandacht wordt gegeven aan factoren als vertrouwen en communicatie. De betekenisgeving van respondenten aan het ISJV staat in dit onderzoek dus centraal.

#### 4.1.2 Case study

Dit onderzoek heeft de vorm van een zogenaamde *case study*. Een *case study* heeft een bijzonder smalle focus, waar er een gedetailleerde en intensieve analyse van één bepaalde casus plaatsvindt (Bryman, 2012). In dit specifieke geval is de keuze voor het analyseren van het ISJV gemaakt doordat het een unieke casus is. Niet eerder is er een programma opgestart dat niet het probleem maar de toepassing centraal heeft gesteld, waarbij grenzen – niet alleen in Triple Helix-verband, maar ook binnen de overheid zélf - overschreden worden. Op die manier kan het bestuderen van het ISJV een voorbeeldcase zijn voor innovatieprogramma's die in de toekomst zullen worden uitgevoerd.

### 4.2 Methoden van dataverzameling

De informatie die benodigd is om de hoofdvraag te beantwoorden komt uit verschillende bronnen. Doordat dit onderzoek zich niet heeft beperkt tot slechts één manier van dataverzameling, maar de casus op verschillende manieren bekeken is – ook wel triangulatie genoemd (Bryman, 2012, p.392) - is er geprobeerd om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te geven van de werkelijkheid. Er is van de volgende methoden van dataverzameling gebruik gemaakt.

#### 4.2.1 Literatuurstudie

De literatuurstudie is volgens Boeije belangrijk bij de totstandkoming van de opzet en uitvoering van een onderzoek (2014, p.41). Het theoretisch kader in het vorige hoofdstuk is het resultaat van de literatuurstudie. Op basis van deze theoretische inzichten is het toetsingskader opgesteld waarmee het ISJV zal worden geanalyseerd. Daarnaast zijn de interviewvragen geformuleerd met de opgedane kennis uit het literatuuronderzoek.

#### 4.2.2 Documentenanalyse

In de loop der jaren is er onderzoek gedaan naar de totstandkoming van zowel het Innovatieteam JenV als het ISJV. Met verschillende visiedocumenten, voorstellen en interne memo's is inzicht verkregen in welke thema's binnen het ministerie belangrijk geacht werden, en wat bepaalde overwegingen zijn

geweest bij het agenderen van innovatie. Deze analyse is dus enerzijds gebruikt om de context van het innovatieprogramma, maar is ook belangrijk bij de analyse van het onderwerp.

#### **4.2.3 Interviews**

De belangrijke bron van informatie zijn de interviews met deelnemers van het ISJV. De interviews zijn semigestructureerd van aard. Dat wil zeggen dat de interviews voorbereid zijn door vooraf een lijst van onderwerpen op te stellen die in de interviews behandeld worden. Deze topiclijst geeft enerzijds structuur in de interviews waardoor alle belangrijke onderwerpen daadwerkelijk behandeld zijn, maar anderzijds ook flexibiliteit om gedurende het interview van de vragenlijst af te wijken wanneer dat nodig wordt geacht (Boeije, 2014, p.79; Bryman, 2012, p.471). Deze vragenlijst is voor een groot deel tot stand gekomen op basis van het literatuuronderzoek. Op enkele details na is er bij alle respondenten dezelfde vragenlijst gebruikt. Deze is te vinden in bijlage C.

Ook zijn er een aantal interviews met experts afgenomen. De verkregen data uit die interviews hebben niet direct geleid tot primaire data waarmee de onderzoeksvraag wordt beantwoord. Wél hebben ze gezorgd voor meer duidelijkheid over de theoretische concepten over innovatie en eventueel te gebruiken onderzoeksmethoden. In de bijlage is een respondentenoverzicht te vinden. De respondenten zijn genummerd van *R1* tot en met *R9*. Tijdens één interview kwam toevalligerwijs de leidinggevende van de respondent binnenlopen. Deze persoon is niet uitgebreid geïnterviewd, maar heeft wel een aantal interessante dingen verteld. Daarom is deze respondent opgenomen in de respondentenlijst, met het nummer *R10*.

#### **4.2.4 Data-analyse**

De interviews zijn opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Vervolgens zijn deze uitgeschreven transcripten gecodeerd. Coderen houdt in dat er binnen de interviewtranscripties thema's en categorieën worden gecreëerd, die allemaal een bepaalde code krijgen (Boeie, 2014, p.111). Er is gekozen om digitaal te coderen, met behulp van ATLAS.ti, een programma voor '*computer-assisted qualitative data analysis*'<sup>9</sup>. De uitgewerkte versie van de codeboom is te vinden in bijlage B.

### **4.3 Kwaliteitscriteria voor kwalitatief onderzoek**

Logischerwijs dient onderzoek te voldoen aan een aantal wetenschappelijke kwaliteitsstandaarden. In deze paragraaf wordt beschreven hoe er is gepoogd te voldoen aan betrouwbaarheids- en validiteitseisen. Daarnaast zal er worden gereflecteerd op de rol van de onderzoeker.

#### *Betrouwbaarheid*

De betrouwbaarheid van wetenschappelijk onderzoek hangt samen met de herhaalbaarheid: zijn de resultaten hetzelfde wanneer een onderzoek opnieuw wordt gedaan (Bryman, 2012; Boeije, 2014). Het is belangrijk dat waarnemingen zo min mogelijk worden beïnvloed door toevalligheden of fouten.

---

<sup>9</sup> CAQDAS (Computer Assisted Qualitative Data Analysis) programma's faciliteren de verschillende onderzoeksmethoden en analysetechnieken ter verrijking en analyse van kwalitatieve data.

Tijdens de dataverzameling is er geprobeerd om de kans op deze toevalligheden te minimaliseren. Zo is er tijdens de interviews gebruik gemaakt van een topiclijst, waardoor alle respondenten dezelfde vragen hebben gekregen. Daarnaast is er voortdurende triangulatie toegepast, wat bevorderlijk is voor de mate van betrouwbaarheid.

#### *Validiteit*

Bij validiteit gaat het om de vraag of de onderzoeker meet wat hij beoogt te meten (Boeije, 2014, p.150). In kwalitatieve onderzoeken betekent dit vooral of de wijze waarop de onderzoeker de waarnemingen interpreteert constant is. Een groot deel van de vragen heeft zich gericht op hoe de respondenten de samenwerking ervaren. Deze vragen gaan dus over de interactie tussen de respondent en de andere samenwerkingspartners. Het is mogelijk dat respondenten op deze vragen sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven. Daarnaast bestaat de groep respondenten uit deelnemers aan het innovatieprogramma. Dat is enerzijds logisch, omdat dit de belangrijkste actoren binnen het onderzoeksonderwerp zijn. Tegelijkertijd is deze groep niet volledig representatief, doordat hun deelname aan het innovatieprogramma zegt dat ze op z'n minst enigszins enthousiast zijn over het programma. In dit onderzoek is gepoogd om deze bias gedeeltelijk af te dekken door ook een interview te houden met een respondent die gedurende het proces is afgehaakt.

De externe validiteit van dit onderzoek kent enige beperkingen, voornamelijk doordat het onderzoek een case study is, wat tot gevolg heeft dat de generaliseerbaarheid beperkt is. Immers, hoe specifieker een bepaald onderwerp wordt onderzocht, des te moeilijker zijn de resultaten te generaliseren (Bryman, 2012, p.69). Het is niet ondenkbaar dat er in de toekomst vergelijkbare innovatieprogramma's worden gestart. De resultaten van dit onderzoek kunnen dan relevant zijn. Tot slot valt dit specifieke programma onder het generiekere thema 'innovatie in de publieke sector'. Het onderzoeksonderwerp is dus niche en breed tegelijkertijd. Uitkomsten kunnen daardoor ook buiten de specifieke context van innovatieprogramma's relevant zijn.

#### *Rol onderzoeker*

Bij kwalitatief onderzoek is zoals eerder al uitgelegd sprake van dubbele hermeneutiek. Wanneer het gaat om de betrouwbaarheid van het onderzoek zitten daar mogelijke risico's. De onderzoeker interpreteert de interpretaties over de werkelijkheid van de respondenten, en er kunnen in beide interpretaties *biases* zitten. De rol van de onderzoeker is hierbij ook belangrijk. De onderzoeker is in dit specifieke geval als projectsecretaris werkzaam geweest binnen het ISJV. De relatie tussen onderzoeker en respondent is daardoor vaak ook een professionele werkrelatie (geweest). Vaak is er al sprake geweest van eerder contact tussen onderzoeker en respondent. Er is dus een kans op een bepaalde (onbewuste) vooringenomenheid bij de interpretatie van de interviews. Dit kan leiden tot het verliezen van een kritische blik (Boeije, 2008). Tegelijkertijd is de kans op misinterpretatie kleiner, doordat onderzoeker en respondent bekend zijn met elkaar en de gedeelde onderzoekscontext.

## 4.4 Operationalisatie

Begrip	Dimensie	Indicator
Institutioneel design van de innovatiearena	Relevante deelnemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle relevante partijen zijn betrokken, en er zijn geen belangrijke partijen buitengesloten</li> <li>• De deelnemers zijn 'koplopers'</li> <li>• Selectieprocedure is in balans: open genoeg om zoveel mogelijk relevante partijen aan boord te krijgen, maar ook niet te vrijblijvend om 'freeriders' te voorkomen</li> </ul>
	Balans in macht en hulpmiddelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De partijen zijn wederzijds afhankelijk van elkaar op basis van financiën, capaciteit, formele macht en informele macht</li> </ul>
	Voorgeschiedenis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De partijen zijn al bekend met elkaar door eerdere samenwerking</li> </ul>
	Interne bedrijfscultuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gedeelde innovatieve zienswijze bij verschillende lagen in de organisatie</li> <li>• Bestaan van een afrekencultuur</li> <li>• Sterke professionele normen of bureaucratische verhoudingen</li> <li>• Afstand tussen beleid en uitvoering</li> </ul>
Netwerkmanagement	Faciliterend leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het onafhankelijke leiderschap wordt geaccepteerd en stimuleert tot brede en actieve participatie bij alle partijen</li> <li>• Verschil van perceptie en/of doelen worden succesvol gemanaged</li> <li>• Deelnemers kunnen altijd bij de 'leider' terecht voor vragen of op- en aanmerkingen</li> </ul>
	Management van deelnemers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van een stabiele samenwerking waarbinnen deelnemers elkaar (hebben leren) kennen</li> <li>• Deelnemers worden vervangen bij onvoldoende inzet</li> <li>• Er is sprake van olievlekwerking door het aanhaken van steeds meer nieuwe deelnemers</li> </ul>
	Regels en protocollen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deelnemers weten wat er van hen verwacht wordt</li> <li>• Het besluitvormingsproces is transparant</li> </ul>
Vertrouwen en communicatie	Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is regelmatig face-to-face contact</li> <li>• De partijen zijn open over hun doelen en gedragen zich voorspelbaar</li> <li>• Wederzijds respect</li> </ul>

	Tussentijdse resultaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er worden tussentijdse resultaten geboekt</li> <li>• De tussentijdse resultaten worden gecommuniceerd en zorgen voor vertrouwen</li> </ul>
	Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het netwerk is constant op de hoogte van de laatste ontwikkelingen</li> <li>• De partijen zijn tevreden over de manier van communiceren</li> </ul>
Gedeelde visie en motivatie	Visievorming	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De deelnemers zijn in staat om over jaren heen te kunnen kijken, inspirerende eindbeelden te zien</li> <li>• Deze visie is gemeenschappelijk en geformaliseerd</li> <li>• De visie is voldoende uitdagend, maar wel haalbaar</li> </ul>
	Doelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is consensus over de (al dan niet geformaliseerde) probleemdefinities, doelstellingen en oplossingsrichtingen</li> </ul>
	Betrokkenheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De deelnemers hebben het gevoel dat ze (mede)eigenaar zijn van het samenwerkingsverband, en hebben het gevoel dat dit daadwerkelijk de beste manier is om hun doel te bereiken.</li> </ul>
Monitoring en evaluatie	Leren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn vooraf leerdoelen opgesteld</li> <li>• Leerervaringen en leermomenten worden vastgelegd en gecommuniceerd</li> </ul>
	Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er vindt constante monitoring plaats op actoren en op het proces</li> <li>• Er zijn voldoende evaluatiemomenten</li> </ul>
Institutionalisering	Resultaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er zijn concrete innovatieve producten, diensten of processen ontstaan uit de samenwerking die worden gebruikt</li> <li>• Er is relevante kennis opgedaan en verspreid</li> </ul>

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Met behulp van citaten zal er geprobeerd worden de verkregen resultaten verder te verduidelijken.

### 5.1 Beginfase

De eerste fase startte in 2015, toen het Innovatieteam van het Ministerie van Justitie en Veiligheid het voortouw nam om te verkennen wat satelliettechnologie kan betekenen voor JenV. Op 8 september 2015 vond de aftrap van het ISVJ plaats met een zogenaamd 'Technologiefacé'. Met ondersteuning van Netherlands Space Office (NSO) organiseerde JenV de middagsessie waarin de kansen voor, maar ook risico's van satelliettoepassingen voor JenV werden verkend. Door sprekers vanuit zowel het bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid zelf zijn medewerkers uit het JenV-domein gestimuleerd na te denken over wat de nieuwe technologieën te bieden hebben voor hun werkpraktijk. De voornaamste doelen van het Technologiefacé zoals geformuleerd in de startnotitie zijn: (1) door experts op toegankelijke en aansprekende wijze uiteen te zetten wat satellietobservatie voor JenV kan betekenen, en (2) de verschillende JenV onderdelen te bevragen waar zich kansen en risico's bevinden. Daarnaast diende de sessie als netwerkevenement, vooral met het oog op de te formeren werkgroepen die uiteindelijk de vraagstukken zouden gaan dragen. Tot slot kon getest worden of een 'Technologiefacé' een goede werkvorm is om een innovatietraject te starten. Aan het einde van de dag werd er een oproep gedaan aan de aanwezigen om aan het programma te participeren als men potentie zag in satelliettechnologie.

#### 5.1.1 Aanscherping van de behoeftestelling

Het bleek dat het ministerie er met het Technologiefacé in slaagde om de interesse van de aanwezige JenV'ers te wekken. Men kwam tot een viertal thema's waarbinnen satelliettechnologie zou kunnen bijdragen aan het efficiënter en effectiever maken van werkzaamheden, namelijk opsporing en vervolging, crisisbeheersing en rampenbestrijding, en migratie. Het vierde thema betrof het proces van het verkrijgen van de satellietinformatie en was daarmee meer procesmatig van aard. Deze vier thema's zijn niet uit het niets ontstaan, maar zijn resultaten van verschillende verdiepingssessies, door middel van technische dialogen, gemodererde brainstormen en een marktconsultatie. Vooral de laatste twee verdienen meer toelichting.

##### 5.1.1.1 Brainstorms

Brainstorms zijn van grote waarde om op hoog tempo veel nieuwe ideeën en inzichten over een bepaald onderwerp te genereren. Dit is zeker belangrijk in de beginfase van een innovatietraject, omdat dan alle verschillende mogelijkheden en richtingen waar het traject zich naar toe kan ontwikkelen nog niet vaststaan. Professionele begeleiding bij het brainstormproces is daardoor vaak aan te raden. In het innovatieprogramma heeft de organisatie 'Ynnovate' gezorgd voor deze procesmatige begeleiding. In hun methodiek begeleiden zogenaamde 'Ynnovators' – medewerkers binnen de publieke sector die innovatief denken en werken binnen hun eigen organisaties – innovatiesessies: bijeenkomsten van minimaal een dagdeel waarin een groep aan de slag gaat met een probleem en door creatieve ideetechnieken tot een innovatieve oplossing komt. Het is belangrijk te beseffen dat in dit stadium van het innovatieprogramma de deelname aan het innovatieprogramma



nog relatief vrijblijvend was: mensen zaten vooral aan tafel om zich te oriënteren of deelname eventueel interessant zou kunnen zijn.



Afbeelding 2: Brainstormsessie ISJV

Het is interessant om te zien dat er grote verschillen zijn bij hoe de deelnemers denken over de brainstormsessies. Zo was respondent 7 erg enthousiast over de sessies:

*‘Dat was ook een leuke brainstormsessie, waarin twee vraagstukken voorbij zijn gekomen. Ik vind dat altijd leuk. We konden gewoon lekker eerst nieuwe dingen leren over hoe het werkt, wat precies de scope was, nieuwe ideeën genereren, en daar werd toen ook iets mee gedaan (R7)’.*

Voor haast geen enkel probleem is er een ‘one size fits all’-oplossing, en dat is niet anders voor de brainstormsessies. Dit werd ook duidelijk tijdens een sessie die georganiseerd is voor de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD’en):

*‘Wat ik merkte die dag, er waren ook wat andere BOD’en bij, en ook iemand van de politie hadden we uitgenodigd. En vervolgens is de brainstormsessie in de sfeer van post-its plakken. En ik weet dat als je kijkt naar de mensen die met hun voeten in de klei staan, als zij ergens allergisch voor zijn, dan is het post-its plakken en in een kring gaan zitten om kaarten te trekken. Dat willen ze niet. [...] Op een gegeven moment werden er kaarten op de grond gelegd, en dan moest je er eentje trekken, en dan was jij bijvoorbeeld Kuifje. En wáárom ben jij dan Kuifje?’ [...] Je moet wel weten welke mensen je gaat krijgen, en je moet ze ook binden. Je zag heel veel mensen gewoon afvallen, en die heb ik nooit meer gezien (R1)’.*

Niet iedereen was dus even positief over de sessie. Zoals gezegd, het is onmogelijk om een vorm te bedenken die bij iedereen in de smaak zal vallen. Tegelijkertijd zijn er op dit moment wel potentiële deelnemers afgevallen; deelnemers die later in het proces wellicht belangrijk hadden kunnen zijn.

De manier waarop de potentiële deelnemers terechtgekomen zijn bij de brainstormsessies is verschillend. Veel mensen hebben geparticipeerd uit persoonlijk enthousiasme, anderen zijn – al dan niet verplicht - op pad gestuurd door hun leidinggevenden. De laatste groep was vaak snel te herkennen, doordat zij niet zo gemotiveerd leken als anderen:

*‘Niet iedereen was even enthousiast, sommigen waren inderdaad wel echt gestuurd. Die zitten er dan wel van ‘wat heb ik hiermee?’ (R7)’.*

De meerderheid van de deelnemers wist van tevoren ook niet wat satelliettoepassingen voor hen zouden kunnen betekenen. Haast niemand wist precies wat te verwachten: *‘Ik wist van tevoren eigenlijk niet eens waar het zo zeer over ging, maar ik had zoiets van, joh, ik ga gewoon kijken (R8)’.*

De brainstorms waren vaak eerste kennismakingen tussen potentiële samenwerkingspartners. Een respondent vertelt dat het dan prettig is wanneer je een gemeenschappelijke achtergrond hebt, omdat de deelnemers zich dan beter met elkaar kunnen identificeren. In dit geval heeft dat geleid tot een gezamenlijk doel:

*‘Tijdens die brainstorm hadden we ‘s middags zo’n ronde dat je dingen moest verzinnen, toen had ik samen met de FIOD zoiets van – mede gelet op zijn achtergrond, want hij komt van het observatieteam af – laten we een andere manier vinden om objecten te volgen. En aan het eind van de dag moesten we dat pitchen, en dat heb ik gedaan. De volgende dag had ik de FIOD aan de lijn, en die vroeg of ik iets op papier kon zetten, want ze wilden het gaan inbrengen. Toen zei ik, is goed man! Ik heb toen een stukje getikt, dat is er naartoe gegaan, en dan denk je dat je er nooit meer iets van hoort. En wat ik eerder al zei, elke keer bleef het gewoon overeind. Dat was wel grappig (R8)’.*

#### **5.1.1.2 Marktconsultatie**

In een marktconsultatie kunnen partijen met een behoefte aan innovatieve oplossingen vrijblijvend sparren met bedrijven die deze innovatieve oplossingen wellicht kunnen aanbieden. Overheidspartijen vinden het in de regel ‘eng’ om informatie uit te wisselen met marktpartijen, waardoor zij onvoldoende op de hoogte zijn van ontwikkelingen aldaar. Tegelijkertijd heeft de markt vaak onvoldoende kennis over de overheidsbehoefte. Een marktconsultatie kan deze kloof dichten. Bedrijven als Thales, Airbus, CGI en GeoServe<sup>10</sup> hebben geparticipeerd aan deze marktconsultatie. Dit zijn gerenommeerde hightechbedrijven die zich aan de frontlinie van technologische ontwikkelingen bevinden. Het is dus een vrij veilige aanname dat de informatie over de staat van de technologie die deze organisaties bieden betrouwbaar is. De ervaringen over de marktconsultatie zijn dan ook positief:

---

<sup>10</sup> Thales is een wereldwijde (maar van oorsprong Franse) elektronicaonderneming, actief op het gebied van luchtvaart, defensie en informatietechnologie. Thales Nederland is het grootste defensiebedrijf in Nederland en produceert onder andere radar- en infraroodapparatuur. Airbus is een bekende vliegtuigbouwer die ook actief is in de defensiesector. CGI is een IT-consultant, en GeoServe is aanbieder van satellietkaarten.

*'Er was nog een hele grote kloof tussen de bedrijven die iets zouden kunnen met ruwe satellietdata enerzijds, en de eindgebruikers anderzijds. Dat was een machtig mooie verkenning, want dat waren echt twee werelden die zó ver uiteenliepen, en door die marktconsultatie bij elkaar kwamen. Dat heeft wel mooie momenten opgeleverd (R4)'.*

Het is onvermijdelijk dat de overheid afhankelijk wordt van kennis en kunde bij technologiebedrijven. Tegelijkertijd is het wel problematisch dat de overheid de informatie die ze krijgen aangereikt niet altijd even kritisch kunnen toetsen, simpelweg omdat ze de kennis over het vakgebied niet hebben. Op deze kennisongelijkheid zal later worden ingegaan.

## 5.2 Institutioneel model innovatiearena

In deze paragraaf zal er gekeken worden naar hoe de respondenten kijken naar de vormgeving van het innovatieprogramma in brede zin, waarbij er aandacht gegeven wordt aan de participanten zelf, hoe zij zijn geselecteerd, hoe de partijen zich tot elkaar verhouden en naar de eigen organisatiecultuur.

### 5.2.1 Relevante deelnemers

#### ***Eigen initiatief***

De deelnemers aan het ISJV zijn de drijvende kracht achter het innovatieprogramma. Rotmans stelt dat deze deelnemers innovatieve koplopers moeten zijn, waarbij het belangrijk is dat deze mensen 'willen vernieuwen', in plaats van 'vernieuwing willen'. Deze koplopers zijn ruimschoots aanwezig. Zo zijn er meerdere deelnemers actief die uit eigen initiatief innovatieve projecten hebben opgestart om werkprocessen binnen hun organisatie te verbeteren. Dit geldt onder andere voor de respondent vanuit de FIOD:

*'Ik ben in het Team Opsporingsondersteuning een kwaliteitsgroep gaan oprichten, omdat ik merkte dat de criminele organisaties in de praktijk slimmer waren dan wij. [...] Ik heb zelf dat initiatief genomen. Laten we in ieder geval wat koppen bij elkaar steken om te gaan kijken hoe we vanuit het team zelf kunnen kijken waar we het nou niet halen en hoe we dat slimmer kunnen oppakken (R1)'.*

Ook de internetrechercheur van de Rijksrecherche is uit eigen initiatief met innovatieve processen bezig geweest. Zo stond ze aan de wieg van een project dat ervoor moest zorgen dat de Rijksrecherche verschillende soorten gegevens (o.a. uit computers, van internet, uit telefoontaps en uit boekhouding) beter kon structureren en samenvoegen. Hierover zegt ze: *'Van bovenaf is het dus eigenlijk nooit echt gestuurd of gepromoot, ik ben het gewoon zelf begonnen (R7)'.*

#### ***Autonoom functioneren***

De koplopers moeten autonoom kunnen functioneren binnen hun eigen organisatie en over genoeg financiële en organisatorische ruimte beschikken. Eerder werd al duidelijk dat de FIOD een innovatiefunctie in het leven heeft geroepen, met een leeg takenpakket dat zelf in te vullen is door de projectleider innovatie. De FIOD stelt dus veel ruimte en autonomie beschikbaar. Dat geldt echter niet voor alle organisaties. Sterker nog, de publieke sector laat zich over het algemeen kenmerken door hiërarchische en bureaucratische machtsverdeling waarbij er een behoorlijke afstand zit tussen uitvoering en beleid. Dit is overigens bij de FIOD niet anders: het initiatief om te gaan innoveren kwam vanuit de top:

*'Ik viel op, ook bij de directie van de FIOD. Toen kwam er een teamleiderswisseling, en deze mannen kregen toch min of meer een opdracht mee: om de boel op te schudden en te kijken hoe het team nu anders kan gaan werken. Toen kwam bij hen en vanuit het managementteam al heel snel de behoefte om te gaan innoveren (R1)'.*

In dit geval geeft de directie dus ruimte aan innovatie. De kans dreigt dat er bij een nieuwe teamleiderswisseling de focus verlegd wordt van innovatie naar een ander thema. Deze toplaag

bepaalt ook hoe budgetten worden verdeeld. Medewerkers die niet tot deze toplaag behoren, hebben dus vaak geen zeggenschap over geld en kunnen geen financiële beslissingen maken:

*‘Dat komt doordat de financiën binnen de overheid dusdanig complex zijn. Wie je ook aan tafel zet, niemand heeft het mandaat. Dat is het. Wij moeten elke paperclip nog verantwoorden, dus dat gaat er nooit komen. Je zit allemaal met mensen zonder mandaat. Een vastgestelde begroting is eng, dat maakt de discussie wel heel lastig (R8)’.*

Vaak is het zo dat zelfs de leidinggevenden van de respondenten geen directe invloed hebben op het alloceren van financiële middelen.

*‘Weet je, of het nu over 50 euro gaat of over 5 miljoen, ik heb toch geen tekenbevoegdheid, en dat weet ik. Mijn baas heeft dat ook niet. We kunnen allemaal ons stinkende best doen en lobbyen wat willen, maar als de IG<sup>11</sup> zegt, ‘hier stop ik geen geld in’, dan stopt hij er geen geld in, en dan is het klaar. (R8)’*

Medewerkers hebben er dus belang bij dat hun werkzaamheden opvallen bij de directie, dat ze de toplaag kunnen enthousiasmeren, en op die manier draagvlak kunnen creëren voor hun innovatieve projecten. Met andere woorden: de deelnemer in kwestie moet lobbyvaardigheden bezitten.

### **Persoonlijke achtergrond deelnemers**

Het is ook interessant om te kijken naar de verdere achtergrond van de deelnemers, zoals wat hun dagelijkse werkzaamheden zijn of zijn geweest. Het einddoel van het ISJV is het realiseren van concrete innovatieve producten of diensten. De eindgebruikers van deze producten of diensten zijn dan ook de JenV’ers die in de uitvoering werken: de wijkagent, brandweerman of rechercheur. Eerder is al beschreven hoe twee respondenten samen zijn begonnen aan een pitch, mede doordat zij wegens hun ervaringen in de uitvoering raakvlakken zagen. Eén van deze respondenten - werkzaam bij de ISJV – heeft behoorlijk wat ervaring in de uitvoering:

*‘Ik heb eigenlijk sinds 1991 in de opsporing gewerkt. Zes jaar in het blauw gelopen, en daarna naar de recherche gegaan. Toen naar het kernteam Rotterdam, dat zich bezighield met zware georganiseerde criminaliteit op het gebied van drugs. Veel in het buitenland gezeten.’ (R8)*

Ook andere vertegenwoordigers van de overheidspartijen verklaren in de uitvoering te hebben gewerkt. De respondenten stellen dat ervaring in de uitvoering belangrijke bagage is in een innovatieproces. Op de vraag of het belangrijk is dat er bij het Innovatieteam J&V mensen met ervaring uit de opsporing zouden zitten was het antwoord duidelijk: *‘De vraag stellen is ‘m beantwoorden. Natuurlijk, natuurlijk. (R8)’.*

## **5.2.2 Resources**

---

<sup>11</sup> IG is de afkorting voor inspecteur-generaal, de hoogste ambtenaar binnen een uitvoerende (inspectie)dienst, in dit geval van de Inspectie SZW

Innovatie is essentieel, maar komt uiteraard met een prijs. Er zal zowel geld als capaciteit geïnvesteerd moeten worden om innovatie producten en diensten te ontwikkelen. De mate waarin organisaties middelen vrijstellen voor innovatie kan veel zeggen over het belang dat zij aan innovatie hechten. Daarnaast zorgt de beschikking over middelen ook voor macht: wie betaalt bepaalt. In deze paragraaf zal aandacht gegeven worden aan de vraag hoe organisaties omgaan met het al dan niet vrijstellen van middelen aan het innovatieprogramma, en welke invloed dat heeft op samenwerkingsrelaties.

### ***Vrijmaken van capaciteit***

Potentiële deelnemers dienen simpelweg de ruimte hebben om zich bezig te houden met innovatie. Het is niet altijd even gemakkelijk om de koplopers te laten deelnemen aan het innovatieprogramma. De innovatieve medewerkers zijn vaak de toppers binnen organisaties: toppers die veel willen, maar ook maar beperkte tijd hebben.

*'Ik heb een selectie gemaakt op basis van, heb je tijd of heb je geen tijd? Dat zijn allemaal mensen die het 'erbij' doen, ze hebben al een drukke baan. Het zijn toppers, en de valkuil van een topper is dat diegene een dusdanige topper is dat hij te veel doet (R1).'*

Toppers kunnen dus veranderen in meelopers. Dat heeft dus mede te maken met het feit dat het takenpakket 'innovatie' vaak een taak 'voor erbij' is, naast hun primaire werkzaamheden. Om te voorkomen dat het primaire proces onder druk komt te staan en tegelijkertijd aandacht te kunnen geven aan innovatie, creëerde de FIOD de functie van 'Projectleider Innovatie'. Er werd dus ruimte gecreëerd om te kunnen experimenteren:

*'Ik werd projectleider zonder project, want ik had geen opdracht en ik had geen opdrachtgever. De innovatie zit 'm in, dat er vanuit de organisatie van de FIOD tegen mij gezegd is jij gaat per direct uit het primaire proces, terwijl we onderbezet waren. Toen dacht ik, wauw, dat is echt te gek zeg (R1).'*

Hierbij moet ook opgemerkt worden dat vrijwel alle organisaties te maken hebben met capaciteitsproblemen, en dat iemand weghalen uit het primaire proces niet zomaar een symbolische keuze is, maar daadwerkelijk de urgentie voor innovatie aangeeft. Die aparte innovatiefunctie bestaat bij de meeste organisaties niet. Zo zegt de internetrechercheur van de Rijksrecherche dat het voor haar simpelweg niet mogelijk was om door te blijven gaan met het ISJV:

*'Ja, dat was bij ons het probleem. Dat wij dat dus niet hebben. Ik ben gewoon internetrechercheur. Er kwamen allerlei dingen uit, en in het begin is het leuk en vrijblijvend, maar op een gegeven moment vroegen ze meer betrokkenheid. Toen hebben wij nog wel meegedaan aan zo'n marktconsultatie, en daarna zijn we eigenlijk een beetje als toeschouwer gaan acteren (R7).'*

Vaak is dit een financiële kwestie, veroorzaakt door (schaal)grootte van de organisaties. Dat wordt erkend door de respondenten vanuit zowel FIOD als Rijksrecherche.

*'Die FIOD heeft volgens mij gewoon veel geld. Die zijn gewoon wat verder dan wij omdat ze groter zijn. Ze hebben in ieder geval meer mensen. Omdat ze groter zijn hebben ze ook meer kracht om daar echt*

*mensen voor vrij te maken. Terwijl wij, wij hebben al zoveel werk. Wij vinden het moeilijk om daar iemand voor vrij te maken (R7)'.*

*'Ik kan het doen, hè. Als ik in een primair proces zou zitten, als ik het als vrijwilliger zou doen, dan zou ik ook gedacht hebben, hier heb ik geen tijd voor (R1)'.*

### **Financiële ruimte**

Eerder in deze paragraaf is uitgelegd dat de deelnemers aan het ISJV niet volledig autonoom kunnen handelen, onder andere doordat de deelnemers vaak niet tekenbevoegd zijn. Dit zorgt voor problemen bij bijvoorbeeld het maken van begrotingen. Het opstellen van begrotingen blijkt sowieso al lastig te zijn, doordat men bureaucratische structuren dient te doorlopen die botsen met de flexibiliteit die innovatie nodig heeft:

*'Dat geld moet je ook vóór een bepaalde datum erin stoppen, anders komt het niet meer. Zo werken die wetten daar. Je loopt daar dus wel tegen een stukje bureaucratie aan (R8)'.*

Het gebrek aan autonomie en tekenbevoegdheid dat tekenend is voor de publieke sector is op geen enkele manier te vergelijken met de hightechindustrie, zo vertelt de respondent vanuit de TU Delft:

*'Ik heb weleens de grap gemaakt van goh, ik heb bij ASML gewerkt, en als daar een kritische sensor de hele systeemontwikkeling in de weg stond, dan had ik binnen een uur tijd een miljoen euro voor een ontwikkelproject. Ik sta hier nu al een jaar te leuren, mezelf te hoereren, voor een miljoen euro (R9).'*

De professor van de TU Delft merkt overigens iets interessants op over het vrijmaken van middelen. Hij zegt binnen de overheid geld en capaciteit vaak als twee verschillende zaken gezien worden, terwijl die in werkelijkheid meer met elkaar te maken hebben dan publieke organisaties soms denken. De overheid heeft volgens hem moeite met het vrijmaken van daadwerkelijke gelden, maar stuurt wel met gemak allerlei duurbetaald personeel naar allerlei vergaderingen:

*'En dan denk ik, wat hebben jullie met z'n allen wel niet gekost joh, in die zes vergaderingen? (R9).'*

### **Kennis(on)gelijkheid**

In het ISJV wordt er gewerkt aan innovatieve technologie: ontwikkeld en onderzocht door gespecialiseerde ingenieurs en professoren. Deze technologische kennis is van dusdanig hoog niveau dat de overheid de inhoud nooit volledig zal begrijpen. Hier is ook een onderscheid te maken tussen overheidsmedewerkers die vaak zijn opgeleid in de alfawetenschappen, in tegenstelling tot de 'bèta's' die zich hebben gespecialiseerd in bijvoorbeeld wiskunde en natuurkunde. Ook deze kloof zal overbrugd moeten worden. Immers, de overheid zal om zich voor te kunnen bereiden op de toekomst gebruik moeten maken van innovatieve oplossingen, en zijn daarbij afhankelijk van de technologische specialisten. Zo vertelt de assistent-professor van de TU Delft dat hij regelmatig bij bijeenkomsten aanwezig is geweest waar volgens hem door andere experts onjuistheden verteld werden:

*'Je moet mensen zien te bypassen die als expert naar voren worden geduwd die dat helemaal niet zijn. Daar heb ik wel een paar voorbeelden van. Die maken opmerkingen waarvan je denkt, joh, je begrijpt er helemaal niets van, waarom zit jij erbij? Ja, daar heb ik wel een aantal voorbeelden van (R9).'*

Een van die voorbeelden vond plaats bij een bijeenkomst georganiseerd door het Innovatieteam J&V. Op het programma stond een spreker van het Amerikaanse bedrijf Planet Labs<sup>12</sup>. Deze spreker gaf een inspirerende speech waarin hij claimde dat het bedrijf in staat was om van een bepaald gebied ieder uur een satellietfoto te maken met een hoge resolutie. Volgens de assistent-professor van de TU Delft was dit niet mogelijk, en ging daar tijdens de presentatie dan ook tegenin:

*'Heel gelikt verhaal, maar, je suggereert wel dat je zo'n hoge resolutie kan halen, maar hoe ga je dat dan doen? Dat lukt niet met Cubesats. Ik ben toevallig fysicus, en ik weet dat het niet kan. De grootte van de lens bepaalt hoe scherp je kunt kijken. Je hebt dus echt letterlijk een grotere lens nodig om dingen scherper te zien. Dus die man zat maar te suggereren, en toen ik zei dat het niet kon viel hij toch een beetje van z'n voetstuk, hoe gelikt dat verhaal ook was (R9).'*

Wanneer deze deelnemer niet in de zaal zou zitten had de rest van de aanwezigen het verhaal van Planet Labs ongetwijfeld voor waarheid aangenomen. Benadrukt moet worden dat er niet gesteld wordt dat het verhaal van Planet Labs onjuist is en dat van de TU Delft juist. Wel illustreert dit voorbeeld dat ook twee zogenaamde experts het met elkaar oneens kunnen zijn. De respondent vanuit de brandweer geeft ook toe zelf de kennis niet te hebben:

*Die professor, de begeleider van de TU Delft, die heeft gezegd dat dit gewoon echt de beste oplossing is. Dat kan ik zelf natuurlijk technisch niet beoordelen, maar ja. Het is maar één partij (R9).'*

De technologische kennisachterstand van de overheid zorgt er niet alleen voor dat ze moeilijk kunnen toetsen of informatie die ze krijgen kloppend is, maar zorgt ook andersom voor een probleem. Wanneer men niet goed op de hoogte is van de huidige staat van technologie is het ook moeilijk om de juiste vraag te stellen:

*'Dat was op die Innovatiedag op een gegeven moment ook zo, dat vond ik wel grappig. V&J vroeg iets, maar ze begrepen niet goed wat ze vroegen. Vervolgens was er een partij die een oplossing aanbood op slechts een deelvraag. Ik vond het dan leuk bedacht, maar ik zat voortdurend te interveniëren: 'de overheid vraagt dit, maar ze bedoelen eigenlijk dat, en jullie bieden ze dit aan, maar eigenlijk willen ze dat helemaal niet'. Daar lag een enorme mismatch. Je moet je vraag helder hebben, anders kom je niet verder (R9).'*

Tot slot geldt het omgekeerde van hetgeen dat hierboven beschreven is ook: de 'bèta's' hebben ook moeite met het begrijpen van de wereld van het openbaar bestuur. Er bestaan enorme verschillen

---

<sup>12</sup> Planet Labs maakt door middel van satelliettechnologie beelden van de aarde om veranderingen te volgen en trends te lokaliseren



tussen de organisatiecultuur van de verschillende organisaties, die verder worden toegelicht in de volgende paragraaf.

### **5.2.3 Interne organisatiecultuur**

Organisaties kunnen op haast ontelbaar veel verschillende manieren van elkaar verschillen. In deze paragraaf zullen een aantal verschillen tussen de organisaties worden beschreven.

#### **Organisatiestructuur**

In het voorgaande is gebleken dat intrinsieke motivatie om te innoveren positief bijdraagt aan innovatieprocessen, en dat er tegelijkertijd ruimte moet zijn om deze innovatieprocessen op te starten. Er moet dus binnen verschillende lagen van de organisatie een gedeelde innovatieve zienswijze aanwezig zijn. In het voorgaande is de kloof tussen beleid en uitvoering geschetst. Deze kloof bestaat ook tussen verschillende hiërarchische lagen binnen een organisatie. Bij de FIOD gaf de directie ruimte voor innovatie, door het in het leven roepen van een projectleider 'innovatie'. De respondent geeft ook aan dat dit mogelijk is geworden door het feit dat de FIOD een platte organisatie is:

*'De FIOD is gewoon een platte organisatie. Ik communiceer direct met de directie, dat is gewoon fijn, dat opent gewoon deuren (R1)'.*

De interne structuur van een organisatie doet er dus toe. Dezelfde respondent illustreert aan de hand van de organisatie van de politie – waar hij een soort van overstructurering lijkt op te merken - hoe het volgens hem niet moet.

*'Als je kijkt bij de politie, waar ze echt innovatie proberen te borgen. Die hebben allerlei kennisteam en innovatiemakelaars. En dat is prima, maar, wie is er nou vanaf de werkvloer bij betrokken? (R1)'.*

Het gebrek aan structuur waarmee innovatie is belegd wordt ook opgemerkt door de respondent van de Inspectie SZW:

*'Iedereen heeft clubjes. Wij hebben een clubje, de FIOD heeft een clubje, de politie heeft een clubje. Iedereen heeft een clubje. Dan hebben we ook nog eens een samenwerking van allerlei clubjes. Maar niemand heeft er zicht op. [...] We zijn allemaal wel bezig, maar op ons eigen kleine stukje (R8)'.*

#### **Bureaucratische publieke sector**

De structuur van overheidsorganisaties is dus vaak inefficiënt. Dit heeft dikwijls te maken met het waarborgen van rechtstatelijke waarden, zoals integriteit, zorgvuldigheid en deskundigheid. Ook is het publieke domein gebaat bij een zekere mate van stabiliteit en voorspelbaarheid. Deze waarden zijn van groot belang in de Nederlandse democratische rechtstaat, maar minimaliseert wel flexibiliteit binnen innovatieprocessen. De respondenten zien het ministerie haast unaniem als trage en logge organisatie.

*'Dat beeld is er natuurlijk van oudsher. 'Ojee, dan moeten we met het ministerie. We hebben snel iets nodig, maar dan moeten we door allerlei lijnen en gebaande paden' (R4)'.*

Een van de kenmerken van de publieke sector is dat prestatiemeting lastig is. Immers, hoe meet men impact? Doordat publieke organisaties de neiging hebben om risico's te vermijden is er vaak geen prikkel aanwezig om te veranderen, waardoor het moeilijk is om de status quo te veranderen. Dit wordt ook opgemerkt door de assistent-professor van de TU Delft.

*'Er zijn soms vreemde conservatismes. Dan komt er iemand binnen die zegt: 'Ja, ik heb het gehoord en gelezen, maar wij gaan dit gewoon niet doen'. En dan vroeg ik achteraf, waarom al die oppositie? (R9)'*

De overheid lijkt simpelweg niet in staat om het tempo waarin de technologie zich ontwikkelt bij te houden, zelfs niet binnen het innovatieprogramma. In het vraagstuk 'Rook- en gaswolkdetectie' en 'Markeren en volgen van bewegende objecten' heeft de TU Delft een oplossing<sup>13</sup> gepresenteerd aan de betrokken organisaties. In de tijd dat de betrokken organisaties deze presentatie intern hadden besproken was de oplossing al niet relevant meer:

*'Die hele trade-off die we gedaan hebben, die is alweer achterhaald. Ik ben bezig met een ontwikkeling van een laagvliegend platform, dat nog eens veel lager kan vliegen. We hebben al een nieuw cameraconcept. Misschien moeten de ballonnen die toen de beste oplossing leken al wel weer overruled worden. (R9)'*

Het hoofd Recherche, Informatie en Specialismen van de Rijksrecherche zegt iets vergelijkbaars:

*'We moeten ons als Nederland daar wel mee gaan bemoeien. Probeer er allemaal maar grip op te krijgen. En voor je iets als overheid aanbesteed of aangekocht hebt is het alweer achterhaald en is het ouderwets (R10).'*

Volgens de professor van de TU Delft ontstaat er bij een crisissituatie wel ineens ruimte, waardoor een proces ineens in een stroomversnelling kan komen:

*'Ik heb er weleens een grap over gemaakt, toen hadden we net die aanslag gehad in Parijs. Ik zeg: 'ik loop morgen met een bom op Centraal Station in Amsterdam binnen. Dan moet je eens kijken hoe snel we die funding rond hebben. Ik noem de 'Imitation Game', die film ken je natuurlijk, als voorbeeld. In zo'n crisistijd is er heel veel weerstand, maar uiteindelijk komt daar wel een sleuteloplossing uit voort (R9)'*

Het probleem is dat er door de plotselinge urgentie een soort haast ontstaat, wat weer negatieve invloed kan hebben op de stabiliteit van het systeem. Hier is de paradox die kenmerkend is voor innovatie in de publieke sector: men moet nú handelen om zich voor te bereiden op problemen in de

---

<sup>13</sup> In het onderzoeksproces hebben o.a. Brandweer Nederland en FIOD aangegeven welke functionaliteiten zij willen hebben om hun probleem op te lossen. Aan de hand hiervan is samen met de staat van de technologie op dat moment een trade-off gemaakt waarop de TU Delft de oplossingsrichting heeft geformuleerd.

toekomst, maar komt pas in beweging als dat probleem zich aandient en op dat moment is het te laat. De assistent-professor ziet dit ook gebeuren:

*'Die technologieën zijn er over tien jaar, of twintig jaar. Op dat moment kan je dan aan justitie vragen, wat kunnen jullie hier nu? (R9)'*

De respondent vanuit de Rijksrecherche is ook bekend met een soortgelijke situatie. Zij is voordat ze internetrechercheur werd werkzaam geweest bij Fox-IT<sup>14</sup>. Het aannemen van nieuwe methoden en technieken gaat bij de Rijksrecherche veel trager dan bij Fox-IT:

*'Iedere specialist doet zijn eigen ding, en de tactische rechercheur heeft vaak niet de diepte, de kennis om te zien waar mogelijkheden in zitten. Daarom hebben we ook een data-analyse project gestart. Dat zeg ik nu wel even, maar dat ging niet zomaar. Dat heeft echt jaren geduurd voordat dat een beetje is geland, en eigenlijk nog steeds niet helemaal. Het heeft heel veel energie gekost om mensen ervan te overtuigen dat dit nodig was. Uiteindelijk heb ik het ook opgegeven. [...] Het gaat gewoon langzaam, en als je bij een bedrijf werkt begrijp je gewoon niet dat 't zó langzaam kan gaan, maar dat is het gewoon (R7)'*

De stelling dat de publieke sector traag werkt wordt dus ook door haar beaamd. Door samen te werken met marktpartijen wordt het mogelijk om met hun snellere tempo mee te liften, zo stelt de respondent vanuit de politie:

*'Ze ontwikkelen waar je bij staat. Dat is iets wat we niet gewend zijn bij de politie. We hebben onze eigen ICT-afdeling, en als je kijkt naar die ontwikkeling word je daar niet vrolijk van. Dat zijn binnen de politie doorgeschoten hobbyisten. Nu zijn we wel meer échte ICT'ers aan 't aannemen, maar alsnog kunnen wij nooit het tempo bijhouden wat de markt te bieden heeft. En dat vind ik zo geweldig van het werken met zo'n marktpartij. Dat wij niet hoeven te conformeren aan het politietempo, maar dat wij gewoon het markttempo kunnen bijhouden (R6)'*

### **Verantwoording van 'output'**

Uit de literatuur blijkt dat een sterke afrekencultuur kan zorgen voor een barrière die innovatieprocessen kunnen bemoeilijken. Het is dus interessant om te kijken naar hoe prestaties en resultaten worden gemeten. Het meten van prestaties in de publieke sector is lastig, wordt ook opgemerkt door de respondenten:

*'We worden nog steeds afgerekend op [het afgerond aantal] strafrechtelijke onderzoeken, en hoe meet je nou het effect van onderzoek? Dat is zó lastig [...] Dus het moet ook vaak wel concreet iets opleveren, dat is het wisselgeld. Als het niet iets concreets oplevert, dan is het snel afgelopen (R8)'*

---

<sup>14</sup> Vooraanstaand internetbeveiligingsbedrijf

Dit gaat in tegen het experimentele karakter van een innovatieproces, waar resultaten niet vaststaan, en waar opgedane kennis in beginsel ook als resultaat gezien worden. Daar komt een moeilijkheid naar boven: om steun te blijven krijgen van managementlagen is het nodig om concrete resultaten te boeken, terwijl die zekerheid er per definitie niet is. Dit geldt ook voor de brandweer:

*'De brandweer is een hele praktische organisatie. Je hoeft bij de brandweer niet met iets fancy aan te komen, wat theoretisch fantastisch is maar waar ze van denken, wat moet ik hiermee, en wat heeft dit voor meerwaarde (R4)'.*

Zelfs bij de innovatieve FIOD wordt men gewoon afgerekend op concrete resultaten:

*'Ik kan me wel voorstellen dat je op een gegeven moment als managementteam resultaten wil gaan boeken. Ja, hallo, ze geven je de vrijheid, maar op een gegeven moment moet je met wat komen. Dat kan ik me voorstellen (R1)'.*

#### **5.2.4 Voorgeschiedenis**

Uit literatuur blijkt dat succesvolle samenwerkingen in het verleden positieve impact hebben op het vertrouwen voor toekomstige samenwerkingen. Vooropgesteld is het zo dat het grootste deel van de organisaties ooit met elkaar te maken heeft gehad. Zo zijn de FIOD, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport alle drie bijzondere opsporingsdiensten die zich verenigd hebben in een zogenaamd 'Platform Bijzondere Opsporingsdiensten'. Twee respondenten vertellen dat er binnen dit platform kennisuitwisseling plaatsvindt, bijvoorbeeld door het bij elkaar detacheren van medewerkers. Zo zorgt het platform ervoor dat het onderlinge netwerk groeit. Het onderlinge vertrouwen lijkt dan mee te groeien: *'Lodi kent mijn baas nog van vroeger, dus die weten wat ze aan elkaar hebben' (R7).*

Toch kan er gesteld worden dat de deelnemers aan het innovatieprogramma over het algemeen weinig onderlinge voorgeschiedenis hebben. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het programma gedragen wordt door de individuele deelnemers, die vaak redelijk autonoom moeten kunnen handelen. Het is belangrijk dat deze individuen van verschillende organisaties goed met elkaar kunnen samenwerken. Het feit dat de organisaties waarbij zij werkzaam zijn al bestaande samenwerkingsbanden hebben is daarbij minder relevant. De eerste kennismaking is altijd lastig waarbij altijd enige ongemakkelijkheid aanwezig is, zegt ook de respondent vanuit de politie:

*'Zeker in het begin ga je nog niet echt bij elkaar over de vloer komen. Dan moet je een klein beetje aftasten, wie is TNO, wie is twnkls, wie is Defensie, politie natuurlijk ook. En dan staat daar weer die overall organisatie – zeker in het begin – om de boel op de rails te zetten, dan is dat héél prettig. (R6)'.*

In het vraagstuk 'Civiele en militaire datavisualisatie in augmented reality' kende een groot deel van de deelnemers elkaar wel. Dit komt omdat het vraagstuk voortkomt uit een eerder innovatieproject

dat is gestart in 2016, genaamd ARPro<sup>15</sup>. In dit project werkte de politie samen met de TU Delft en marktpartij twnkls. Deze samenwerking werd als zeer positief ervaren door de respondent vanuit de politie. Over twnkls zegt hij het volgende:

*'Wat zij doen is supergaaf. De contacten zaten allemaal al in een voortraject van het innovatieproject in Groningen. Dus toen ik erbij werd geroepen zaten de partijen al aan tafel. Twnkls zat al aan tafel. Dus ik denk dat twnkls al als marktpartij was uitgenodigd door J&V, destijds. Kijk, ik ben laaiend enthousiast, door de manier hoe ze werken en hoe ze zich opstellen. Het zijn geen arrogante mensen, die alleen projecten willen binnenhalen. Ze zijn realistisch en goed bezig, luisteren goed naar de vraag die wij stellen (R6).'*

De meeste partijen waren vooraf nog niet in contact met elkaar, en het ministerie lijkt erin geslaagd te zijn om het 'elkaar leren kennen' te stimuleren. Hierbij neemt de overheid duidelijk de rol als verbinder op zich, en lijken ze te voldoen aan de voorwaarde die Ansell & Gash stellen voor het slagen van netwerksamenwerkingen, namelijk face-to-face contact.

---

<sup>15</sup> ARPro is een applicatie op de mobiele telefoons van agenten die een surveillerende agent informeert met informatie over de plek waar hij zich op dat moment bevindt. De agent krijgt een melding op de telefoon als hij langs een plek komt waar overlast is van bijvoorbeeld hangjeugd.

## 5.3 Procesbegeleiding en netwerkmanagement

Eerder is aandacht gegeven aan de maatschappelijke beweging van 'government' naar 'governance', waarin werd geïllustreerd hoe de rol van het openbaar bestuur is veranderd van centrale beleidsbepaler naar verbinder. Binnen het ISJV is die rol van het ministerie duidelijk zichtbaar. In deze paragraaf zal worden gekeken naar de rol die het programmateam van het Innovatieteam J&V op zich heeft genomen, en hoe de deelnemers aan het ISJV op die rol reflecteren.

### 5.3.1 Facilitair leiderschap

Samenwerking tussen de verschillende stakeholders is niet vanzelfsprekend en ontstaat vrijwel nooit vanzelf. Zoals eerder al is benoemd is innovatie vaak iets wat naast het reguliere takenpakket valt: innovatie is voor 'erbij'. Naast de voordelen die men in collectiviteit kunnen behalen nemen samenwerkingen ook behoorlijk wat werk met zich mee. Daarbij moet gedacht worden aan het organiseren van vergaderingen, het opstellen van notulen of het stellen van deadlines. Dit zijn allemaal randzaken die in principe nog niets met het inhoudelijke innovatieproces te maken hebben, maar die simpelweg wel moeten gebeuren. Het Innovatieteam J&V heeft zoals eerder besproken een programmamanager aangesteld die verantwoordelijk is voor het verloop van het ISJV. In eerste opzicht lijken de taken van de programmamanager relatief simpel en onbelangrijk. Het blijkt echter dat samenwerkingsprocessen juist daarop stuk lopen:

*'Samenwerken geeft zóveel werk. Als je al in overleggen met andere organisaties goede ideeën hebt, blijft het heel vaak hangen omdat iemand het dan moet gaan opschrijven. Of diegene moet ergens gaan vragen om geld. Er moeten snel vervolgafspraken komen zodat het niet weer een half jaar blijft liggen. Dat is gewoon de drijvende kracht van jullie innovatieafdeling, dat was voor mij heel nieuw en heel erg goed. Dat kwam door de effort, en door de energie die de programmamanager heel erg had (R7)'.*

Het Innovatieteam heeft geprobeerd om administratieve en procesmatige rompslomp zoveel mogelijk uit handen te nemen van de inhoudelijke deelnemers. Hierin lijkt het team dus goed geslaagd:

*'Er werd goed gefaciliteerd, dat vond ik ook een erg belangrijke. De deur stond altijd open, met simpele dingen als vergaderruimte, een scherm, dat zijn toch wel vaak dingen, en zeker in het begin, dan kom je nog niet bij elkaar over de vloer, dan moet je een klein beetje aftasten. En dan staat daar weer die overall organisatie om de boel op de rails te zetten, dan is dat héél prettig (R6)'.*

Ook bij het IFV viel het op dat het ministerie zich behulpzaam opstelde en altijd openstond voor laagdrempelig sparren bij vragen:

*'Wat ik echt heel positief vond is dat we dit in gezamenlijkheid helemaal tot stand hebben gebracht. Ook de hele planning, de projectplannen, gewoon alles. Overal kon je even over bellen of mailen, en dan kwam er input over en weer (R4)'.*

### **Stimulerend en verbindend leiderschap**

Het ministerie is actief op zoek gegaan naar potentiële deelnemers, en heeft met verschillende bijeenkomsten ervoor gezorgd dat er interesse in het innovatieprogramma ontstond, bijvoorbeeld

door middel van het organiseren van het Technologicafé, waarin de mogelijkheden die satelliettechnologie biedt werden gepresenteerd aan geïnteresseerde partijen:

*'Twee jaar geleden zag ik de mededeling dat er een Technologicafé Satelliettoepassingen was, toen zat ik net in mijn functie. Ik dacht, dat is misschien wel interessant voor ons. Toen heb ik me ingeschreven (R2).'*

En: *'Als je als ministerie aankomt met toepassingsmogelijkheden vanuit satellietdata dan zou dat een hele nieuwe wereld kunnen openen. Daar werden wij wel nieuwsgierig naar (R4).'*

De stimulerende en verbindende en dienende rol van de overheid werd opgemerkt door de respondenten:

*'Het mooie op dit moment aan de rol van J&V vind ik dat ze mij gewoon vragen wat mijn probleem is. Dat vertel ik, en vervolgens worden er partijen bij gezocht, die worden gevraagd hoe we dat op kunnen lossen. [...] Dat loopt heel erg goed. Ze zijn echt faciliterend, aanbodgericht (R2).'*

En: *'Het is voor mij heel makkelijk om de programmamanager te bellen, van goh, wie moet ik hebben, en zou je daar iets in kunnen betekenen? Het antwoord was dan, ja, die persoon heb je nodig (R2).'*

De innovatiemanager van de politie geeft aan dat het zeker niet altijd even logisch is dat als je iemand wat vraagt je snel het juiste antwoord krijgt, maar dat dit in het ISJV wél het geval was:

*'Jullie hebben het prima gedaan. Makkelijk te bereiken. Het is nog weleens lastig om de juiste persoon te vinden. [...] De contacten waren prima. Als er vragen waren zijn die vragen in no-time beantwoord. Als ik een contact of een ingang nodig had kreeg ik binnen no-time een naam en telefoonnummer door, en dat was meestal ook vaak de juiste (R6).'*

Deze verbindende rol van de overheid is ook zichtbaar wanneer men kijkt naar de hiërarchische verhoudingen tussen de samenwerkingspartijen. Het ministerie staat niet formeel boven andere partijen, maar gedraagt zich als gelijkwaardige samenwerkingspartner. De invloed van de programmamanager is dan ook niet gestoeld op hiërarchie, maar op draagvlak en vertrouwen.

### **Onafhankelijk leiderschap**

Volgens de literatuur dient de programmamanager onafhankelijk te zijn. Het beantwoorden van de vraag in hoeverre de programmamanager onafhankelijk is blijkt lastig. De programmamanager is in dienst van het ministerie en legt verantwoording af aan het hoofd innovatie van het ministerie. Dit wordt ook opgemerkt door een respondent:

*'Je denkt altijd, wat is het belang van de programmamanager? Zijn belang is dat het programma moet slagen. Stel je eens voor dat het programma helemaal afgebrand wordt, dan zit hij volgend jaar ook in zak en as. Dan komt hij niet meer verder bij J&V (R1).'*

Volledig onafhankelijk is de programmamanager dus niet. Hij is er immers bij gebaat dat zijn opdrachtgever tevreden is over de uitvoering van het innovatieprogramma. Het is mogelijk dat de verwachtingen vanuit de toplaag van het ministerie verschillen van de doelstellingen die deelnemers hebben. Er is dus een risico dat de programmamanager in zijn sturing rekening houdt met zijn eigen belang, ten koste van het gemeenschappelijke belang. Tegelijkertijd moet er wel worden opgemerkt dat de doelstellingen van het innovatieprogramma dusdanig zijn opgesteld dat de deelnemers baat moeten hebben bij de uitkomsten. De belangen van de programmamanager en de betrokken organisaties hangen daardoor dus vaak samen. Tot slot is het de vraag of volledige onafhankelijkheid überhaupt bestaat. Wanneer volledige belangeloosheid niet bestaat is het open communiceren over die belangen een goed alternatief. Over deze openheid zal later dieper worden ingegaan.

### **Creëren van draagvlak**

Een voorbeeld van leiderschapsactiviteiten, die als doel hebben om draagvlak te creëren, is het strategisch partnerschap dat de Secretarissen-Generaal van J&V en Defensie hebben gesloten. Op initiatief van de programmaleider ISJV werd deze strategische partnerschap gepresenteerd, waarin zij verklaarden om meer samen te gaan werken op het gebied van kennis en innovatie. Het is interessant om op te merken dat dit strategische partnerschap inhoudelijk relatief weinig voorstelde. De symbolische waarde van het strategische partnerschap was echter veel groter. Wanneer de belangrijkste ambtenaren van J&V en Defensie uitspreken dat ze de intentie hebben om meer samen te werken zal dat bij medewerkers van deze ministeries zorgen voor de groei van draagvlak voor onderlinge samenwerking.

*‘Als het echt belangrijk is en je hebt niet veel draagvlak, dan is het mooi dat je een stap daarboven kunt maken, zodat je het dan op die manier kan doorvoeren (R3)’.*

Hiërarchie kan dus als instrument worden gebruikt. Het kan dus goed werken om personen met veel aanzien een podium te geven. Dit geldt volgens de respondent vanuit de politie ook voor het ministerie als geheel:

*‘Soms kan de naam van J&V helpen om processen weer vlot te trekken als dingen niet lukken. Het is altijd goed als er iemand van J&V in de zaal zit, of bij een vergadering aanwezig is. Dat wordt wel gedragen (R6)’.*

Ook de respondent van Instituut Fysieke Veiligheid verklaart dat de samenwerking met het ministerie gebruikt kan worden bij het creëren van draagvlak bij de eigen directie doordat het zogenaamde ‘spinoff’ genereert. Uit de interviews blijkt daarnaast dat timing belangrijk is bij het verkrijgen en gebruiken van draagvlak. Dit draagvlak heeft namelijk een houdbaarheidsdatum:

*‘Het was fijn dat we binnen een jaar een product hadden, maar toen moesten we nog die aanbesteding aangaan. Het was wel even een dompertje dat je weer een half jaar aan het verbeteren bent. Ik vind het wel een belangrijk iets om te blijven bewaken. Soms moeten dingen wat langer duren om iets goeds neer te zetten, maar je kan niet even makkelijk je tijd opschuiven. Dat heeft heel veel gevolgen voor de interne organisatie, maar ook voor het vertrouwen van de eindgebruiker. Er spelen bij het uitstellen dus meer belangen. Uitstellen kan grote gevolgen hebben, het gaat ten koste van je geloofwaardigheid. Je*



*moet je voorstellen dat er aan de andere kant mannen zitten met het idee dat ze nu natuurbranden gaan beheersen, maar die gaan zich dan afvragen waar hun kaarten blijven (R5)'.*

Draagvlak is vluchtig, en het kan gebeuren dat men dit draagvlak op een gegeven moment weer kwijtraakt. Volgens het IFV kan daar meer aandacht aan gegeven worden in het ISJV. De respondent vanuit de politie spreekt ook wel over momentum:

*'Die focus is zo weg. Daar moet je echt scherp op zijn. Je moet het momentum behouden (R6).'*

### **5.3.2 Management van deelnemers**

#### **Selectieprocedure**

Het Technologicafé was het officiële startsein voor het innovatieprogramma. Tijdens dit evenement poogde het ministerie betrokken partijen te enthousiasmeren om te participeren aan het innovatieprogramma. Dit was een laagdrempelig en open evenement: iedere geïnteresseerde was welkom.

*'En die uitnodiging kwam bij ons binnen, en volgens mij vroeg mijn Hoofd Recherche, 'heb jij zin om daar naartoe te gaan?'. Ik zeg nou, dan gaan we daar kijken. En zo ben ik erin gerold (R8)'.*

En: *'Toen twee jaar geleden ik las, ik weet niet precies hoe ik het las, maar het zal wel via internet zijn geweest, maar toen ik de mededeling zag dat er een Technologicafé Satelliettoepassingen was, en toen zat ik net in mijn functie. En mijn rol is vooral om de buitenwereld naar binnen te halen, wat gebeurt er buiten allemaal, en hoe zouden wij daarvan kunnen profiteren. Ik dacht van hé, satellieten, dat is misschien wel interessant voor ons, ik weet nog niet precies hoe, maar die zouden misschien allerlei dingen kunnen ontdekken voor ons (R2).'*

Het ministerie beperkte zich hierbij niet tot louter organisaties die zich in de JenV-hiërarchie bevinden, maar keek breder dan dat. De betrokkenheid van onder andere de FIOD bewijst dat:

*'Een collega kwam met het satellietenprogramma aanzetten, werd toen besproken bij het platform BOD'en. Hij kreeg daar wat te horen over het satellietenprogramma, en hij dacht, ik steek mijn vinger op, want daar willen we aan meedoen. Ook al zijn we geen ketenpartner in dat verhaal. Hij had zoiets van, wij zijn ook gewoon met veiligheid bezig toch? Zo is dat balletje gaan rollen (R1)'.*

De aankondiging voor het evenement werd vaak via-via verspreid:

*In die zin kwam mijn baas, die is het hoofd van de specialisten. Dus niet de directie, maar elke afdeling heeft zijn eigen manager. Die zit ook in dat soort groepjes, en die had via mij, ja en dan weet ik nooit de naam van al die BOD'en, maar bij de FIOD had hij gehoord dat er iets met satellietinnovatie wordt gedaan. Hij wist ook niet precies wat, maar hij had een mail doorgekregen die hij naar mij heeft doorgestuurd. 'Kunnen wij daar iets mee, of is dat interessant?'. En toen ben ik zeg maar als degene*

*die het meeste 'zin' heeft om die dingen te verkennen ben ik daarnaartoe gegaan, naar zo'n brainstorm (R7)'.*

De selectieprocedure is dus vrij open, zonder harde selectiecriteria. Een respondent geeft aan dat dit wel kan zorgen voor het aantrekken van personen die eigenlijk niet geschikt zijn voor de rol:

*'Je moet wel iemand hebben die de juiste competenties heeft om te kunnen innoveren, en niet iedereen is daar capabel voor. Dat geeft ook helemaal niet. Maar, het is wel heel moeilijk. Want wie ben jij dan als ministerie om tegen iemand van de politie te gaan zeggen van joh, jij bent geen goede innovatiemakelaar (R1)'.*

### **Vervanging van deelnemers**

Persoonlijke competenties zijn in het ISJV erg belangrijk. Het is daarbij interessant om te kijken naar hoe het ISJV omgaat met een verandering van deelnemerssamenstelling. De meeste deelnemers aan het ISJV zijn al sinds het begin betrokken. Er zijn wel een aantal voorbeelden waarbij deelnemers zijn vervangen of toegevoegd. Zo stelt het IFV dat er mensen aan het programma zijn toegevoegd en dat ze een projectleider hebben aangesteld. Dit ging zonder problemen. Dat gold niet voor een vervanging aan de kans van HSD. De vertrekkende medewerker van HSD was vanaf begin af aan betrokken bij het innovatieprogramma, en was zowel procesmatig als inhoudelijk erg belangrijk. Dit werd ook aangegeven door verschillende respondenten. Een respondent noemt hem *'inhoudelijk heel erg goed' (R7)*, en een andere respondent merkte de energie die hij in het innovatieproces toevoegde. De respondent vanuit de FIOD merkte een duidelijke persoonlijke klik:

*'Het was even een zoekproces met hem, maar uiteindelijk hebben we elkaar wel gevonden hoor. Ik vond het een hele gave en leuke kerel, met een bepaalde soort van humor. Uiteindelijk kon ik wel een beetje gaan levelen en meer mezelf gaan zijn (R1)'.*

Over de vervanger was hij minder tevreden:

*'Ik heb echt hélemaal niets met hem. Helemaal vanaf het begin denk je, wat is dit voor een pakkenkerel, joh? Hij heeft geen houding, geen attitude, hij heeft het niet. Misschien heeft hij de hersenen er wel voor, maar innoveren? Nee. (R1)'*

### **5.3.3 Regels en protocollen**

Een innovatietraject kenmerkt zich per definitie door het constant te maken krijgen met onzekerheden. Een manier om grip te krijgen op deze onzekerheden is het opstellen van duidelijke regels en protocollen binnen de samenwerking. Dat wil niet zeggen dat innovatieprocessen in strakke projectplannen of bureaucratische processen moeten worden vastgelegd. Dit wordt ook beaamd door de respondenten:

*'Openstaan voor de mogelijkheden. Niet te strak aan de regels houden, maar ook denken van, hey, wacht even, ik ga het grindpad af, bij wijze van. Dat het ook anders kan, iets vrijer denken (R3)'.*

En: *‘Wat ik vooral ervaren heb, is dat het vooral heel leuk is, omdat iedereen een beetje zoekende is naar wat de mogelijkheden zijn, om daarmee juist verder te komen. Je bent niet gebonden aan regels, wat dat betreft. Je bent natuurlijk wel gebonden aan regels, maar je kan wat vrijer denken, en juist dan kom je verder, in plaats van dat heel strak binnen de lijnen blijven (R5)’.*

Interessant is de opmerking van de respondent vanuit de Nationale Politie. Die stelt dat de reorganisatie van de politie heeft gezorgd voor méér ruimte voor innovatie:

*‘Maar het feit dat wij zo ver zijn, komt deels door de reorganisatie. Omdat er tussen 2012 en 2016 weinig mensen waren ‘die erover gingen’. Innoveren is loslaten. Is gewoon de vrije loop laten, zou ik bijna zeggen. Niet te veel betuttelen door vastomlijnde plannen, want dan gaat innovatie niet lukken. En bij ons waren tijdens de reorganisatie die kaders wel even zoek. Daardoor kan innovatie groeien, bij ons. Maar die kaders komen nu weer terug, ik zou bijna zeggen, helaas (R6)’.*

Het proces is niet altijd even transparant en inzichtelijk geweest. Zoals eerder is uitgelegd is het Innovatieteam een aanjagende partij, en is het de bedoeling dat de eindgebruikers zelf het stokje gaan overnemen. In ieder vraagstuk is er dan ook gezocht naar een zogenaamde ‘vraagstukcoördinator’, die namens de deelnemers een bepaalde mate van verantwoordelijkheid krijgt. De respondent vanuit de FIOD vertelt hoe die ‘benoeming’ tot vraagstukcoördinator is gegaan:

*‘Die vraagstukken moeten dan wat helderder worden, dus dan word je al heel snel gebombardeerd tot vraagstukcoördinator, door [programmamanager ISJV]. En dat is prima. Vanuit V&J kom je dan toch in een soort van documentenwereld terecht, met allerlei schema’s (R1)’.*

Opvallend is het gebruik van de woorden ‘snel gebombardeerd’. Hierover zegt hij:

*‘Nou, ik heb het niet negatief ervaren, omdat ik het kon doen. Ik vond het prima. Je krijgt een schema, en bij het vraagstuk staat dan mijn naam. Ik vond het geen probleem omdat ik het kan zijn, zeg maar (R1).’*

Toch geeft hij aan dat er een risico aan kleeft omdat niet iedereen in staat is om die rol op zich te nemen. Daarnaast lijkt er bij de benoeming sprake van enige top-down sturing, en dat kan gevaarlijk zijn:

*‘Uiteraard heb je dan een risico dat je loopt, dat je mensen het idee geeft dat je ze op een positie wil zetten waar zij zelf niet over kunnen kiezen, begrijp je? Is hun organisatie klaar voor innovatie? En kun je zelf als werknemer zeggen, ik ben dan maar even vraagstukcoördinator daarvan (R1)’.*

De participant vanuit de politie is ook vraagstukcoördinator geworden, maar voor hem was dat niet onverwacht:

*‘Op een gegeven moment vroeg Bertwin aan mij, Marcel, dit is de NTP, wil jij vraagstukcoördinator van dit geheel worden? Zodat zij een stapje terug konden doen, en dat het echt een zelfsturend geheel zou worden. Nou, daar heb ik toen ja in gezegd (R6)’.*

Hij vond deze rol zelf ook logisch, aangezien hij in de voorfase al met dezelfde partijen heeft samengewerkt:

*'Ja, ik zat er al in. Voor mij was het eigenlijk alle partijen waar ik mee samenwerk nogmaals bevragen (R6)'.*

Interessant is de opmerking dat deze respondent toen hij vraagcoördinator werd al begreep dat dit betekende dat het ministerie ook een deel van de verantwoordelijkheid meegaf:

*'Kijk, wat ik nu zie is dat V&J heel duidelijk aan het terug stappen is. Ik merk dat de programmamanager dat heel duidelijk zegt, hij heeft mij niet voor niets als vraagstukcoördinator neergezet (R6)'.*

## 5.4 Motivatie, vertrouwen en communicatie

Innovatie klinkt vaak spannend, maar in werkelijkheid zijn het vaak frustrerende processen vol schurende meningsverschillen. Het is dus belangrijk dat deelnemers gemotiveerd zijn en erop vertrouwen dat de samenwerking er ook daadwerkelijk voor gaat zorgen dat ze hun doelen kunnen bereiken.

### 5.4.1 Motivatie

Een andere respondent heeft het idee dat motivatie positieve invloed heeft op de samenwerking, en dat hij zijn enthousiasme ook kan verspreiden:

*'Ik word echt heel serieus genomen door de programmamanager en alle collega's, in de vraagstukken die we hebben. Dat heeft denk ik ook te maken met mijn enthousiasme waarmee ik in het programma zit, dat werkt denk ik aanstekelijk. Ten minste, zo ervaar ik het zelf wel (R2).'*

Het belang van motivatie wordt ook door de politie onderschreven:

*'Je hebt ook een team nodig dat aan innovatie wil meewerken. Ik viel in Dordrecht eigenlijk met de deur in huis, daar bleken ze echt de ambitie te hebben om het meest innovatieve wijkteam, basisteam van de politie in Nederland te worden (R4).'*

Ook de TU Delft ziet binnen het ISJV voldoende enthousiasme:

*'Het zijn mensen die allemaal erg gemotiveerd zijn, willen veranderen, dat is fantastisch om te merken (R9).'*

Deze respondent zegt over zichzelf dat het opzetten van een succesvolle en duurzame samenwerking een mooie kroon op zijn loopbaan zou kunnen zijn:

*'Ik stop er nu al een jaar lang heel veel energie in, en ik merk dat ik dingen op gang krijg. Ik word volgend jaar zestig, en ik wil er nog wel vijf of zes jaar met volle energie tegenaan. Dan hoop ik iets op gang gebracht te hebben, waardoor die samenwerking gewoon vereeuwigd is (R9).'*

Het onderscheid tussen 'willen veranderen' en 'verandering willen' waarover Rotmans spreekt blijkt in de praktijk dus belangrijk. Mensen die willen veranderen committeren zich eerder aan een veranderproces. Volgens de innovatiemanager van de FIOD is dit commitment ook nodig omdat men met vrijwilligheid nergens komt:

*'Je hebt vrijwilligers, en met vrijwilligers kan je geen project draaien. Op een gegeven moment zijn ze alleen maar aan het aansluiten en aan het meedenken. Vrijwilligers, daar heb je niets aan, dat is een wijze les geweest. Dus daar heb ik heel langzaam afscheid van genomen (R1).'*

### 5.4.2 Vertrouwen

Rotmans stelt in zijn transitietheorie dat in onzekere transitieprocessen er een bepaalde mate van vertrouwen nodig is om op succesvolle wijze te kunnen samenwerken. Door het onzekere karakter van

innovatie is er een kans dat materiële en personele investeringen zich niet op de gehoopte manieren terugbetalen. Contracten en andere materiële prikkels die in reguliere processen houvast kunnen bieden zijn daartoe niet in staat in innovatieprocessen. Onderling vertrouwen is een van de weinige middelen om toch enige grip op het innovatietraject te krijgen.

### **Cultuurverschillen**

Volgens Rotmans moeten de innovatiekoplopers in staat zijn om over hun eigen vakgebied of werkpraktijk heen te kunnen kijken. Dit is ook een voorwaarde om te komen tot wederzijds begrip, of zoals een respondent zegt: *'elkaars taal te leren begrijpen'* (R4). Dat is niet altijd even makkelijk, zeker niet wanneer er organisaties met grote onderlinge verschillen aan tafel zitten. In het begin van het samenwerkingsproces bleek dit nog lastig:

*'Nou ja, voorheen was daar natuurlijk wel een kloof. Het verschil in alleen al hoe dingen worden aangeleverd. Ik werk hier al even, en wij werken met prachtige rapporten. Maar als je op kantoor komt bij een regionale brandweer, dan krijg je allemaal plaatjes voor je neus, of ze trekken je mee naar buiten en laten ze je daar iets zien. En daar moet jij dan maar proberen chocola van te maken (R4).'*

In Triple Helix-samenwerkingen is het omgaan met culturele verschillen ook een van de grootste uitdagingen. Het is als organisatie noodzakelijk om met partijen samen te werken die op meerdere vlakken simpelweg anders zijn. Het is belangrijk dat deze kloven überhaupt worden herkend en erkend. Deze cultuurverschillen worden door de respondenten zonder uitzondering erkend:

*'Ik heb ineens te maken met mannen in pakken, die met een soort rollende R staan te praten. Ja, dat was wel een cultuurclash. Dat moet je dan zien te ontwikkelen tot een leuke samenwerking. Kan ik dan mezelf blijven, moet ik mezelf aanpassen, of moeten we beide een beetje water bij de wijn doen (R1).'*

Vooraf de laatste uitspraak stemt positief. De respondent merkt op dat hij te maken heeft met mensen die 'anders' zijn dan hij is, reflecteert vervolgens op de onderlinge relatie en denkt ook na in hoeverre hij zijn gedrag (of het gedrag van zijn samenwerkingspartner) kan aanpassen om een leuke samenwerking tot stand te brengen. Waar het echter interessanter wordt is wanneer hij opmerkt dat deze relatie niet altijd helemaal gelijkwaardig is:

*'Het schrikt weleens af. Want, wat heb jij nou te vertellen als man die uitvoerend is? Het is eng, niet iedereen heeft een bepaalde studie gedaan (R1).'*

Dit is een bijzondere opmerking. De deelnemers aan het ISJV zijn vaak ook de eindgebruikers van de te ontwikkelen innovatie. De uitvoerende organisaties hebben dus juist veel te vertellen. De respondent lijkt te stellen dat de uitvoeringsorganisaties zich weleens minderwaardig kunnen voelen, waarbij de klassieke kloof tussen beleid en uitvoering zichtbaar wordt:

*'Ik denk dat het misschien ook wat zegt over de Innovatieafdeling van V&J. Dat is allemaal wel leuk, allemaal de hele dag in snelle pakken rondlopen. [...] Een paar keer moest ik daar wel om lachen. Dan denk je, die gasten zitten allemaal in schaal tralala, die verdienen makkelijk hun geld hoor. En ze laten ons het werk doen, weet je (R8).'*

### **Individuele verschillen overbruggen**

Deze kloof tussen uitvoering en beleid kan volgens de respondenten worden gedicht door mensen die de beide werelden kennen en begrijpen:

*'Ik zie mezelf ook als een belangrijke schakel tussen uitvoering en beleid. Omdat ik van beide talen wat begrijp (R1).'*

De uitdrukking 'dezelfde taal spreken' komt nogal eens naar voren. Wanneer twee mensen willen communiceren maar ze niet dezelfde taal spreken kan een vertaler ervoor zorgen dat deze twee mensen elkaar toch begrijpen. De FIOD-respondent ziet zich tot op zekere hoogte ook als vertaler:

*'Het is best een lastige positie. Je bent vaak aan het vertalen. Als je kijkt naar de rode draad in het satellietenprogramma, wat ik gedaan heb, dat is echt een vertaler zijn. Ook van het vraagstuk, hè. Ik bedoel, die sessies met die wetenschappers, dan moet ik wel uitleggen wie ik ben en waar het om gaat. Waarom de behoefte ergens ligt. Die mensen kennen mijn wereld niet. En dat komt goed uit, want ik ken hun wereld ook niet. Maar het lukt dan wel om elkaar op een of andere manier te vinden daarin, en ook te enthousiasmeren. Zo van, dit is wel wat er speelt jongens, help ons nou. Dat is wel wat dan gelukt is, maar dat berust meer op toeval, heb ik het gevoel. Toevallig vind ik het leuk, en toevallig kan ik dat (R1).'*

Een respondent geeft aan dat een persoonlijke klik met samenwerkingspartners kan bijdragen aan wederzijds begrip.

*'Het was even een zoekproces, maar uiteindelijk hebben we elkaar ook wel gevonden hoor. Ik vond het een hele gave en leuke kerel, die ook toch wel een soort van 'uit de kast kwam', net als de programmamanager. Ze hebben toch wel een bepaalde soort van humor, ik kon een beetje gaan levelen, ik kon meer mezelf gaan zijn' (R1).*

Deze persoonlijke band kan ervoor zorgen dat er meer onderling vertrouwen ontstaat. De FIOD-respondent noemt dit vertrouwen zelfs de fundering:

*'Maar vertrouwen moet wel de fundering zijn, en dan kan je je afvragen van, moet je dan meteen de diepte in duiken, vanaf het begin? Of moet je eerst het vertrouwen opbouwen, met elkaar. Dat is wel een ding. Ga eerst met z'n allen even lekker uit eten. Kijk even of je elkaar kan vinden. En dan voel je vanzelf, net zoals die gast van HSD, als hij er vanaf het begin had bijgezet, en ik zou met hem uiteten zijn gegaan, of een biertje gaan drinken in de stad, dan was ik 'm waarschijnlijk vanaf begin af aan al gaan passeren, begrijp je? En daar kun je een conclusie uit gaan trekken. Ben ik dan klaar om met hem te gaan innoveren? Nee, dat ben ik niet. Dat ben ik gewoon niet. Eigenlijk begint daar de innovatie. Je moet echt een goed consortium hebben, een goed fundament neerleggen. Een team! (R1).'*

Hierin schuilt dus wel een gevaar. Een samenwerking kan stikken doordat twee mensen het simpelweg niet goed met elkaar kunnen vinden. Bij het ontwikkelen van een vertrouwensband speelt face-to-face contact een grote rol:

*'Ik vond het een hele enthousiaste club mensen, en nog steeds. Zoals het laatste Innovatiecafé, dat we een paar weken geleden hadden. Dan merk je ook dat bijvoorbeeld de FIOD, die zijn ook aangeschoven, daar zit gewoon heel veel energie in. Als je elkaar dan weer ziet, dan voel je echt dat je samen door die hele molen bent gegaan, dat je weer zo'n moment van herkenning hebt, en vraagt, 'hey, hoe is het met jouw project. Dat motiveert (R4)'*

### **Openheid doelen en voorspelbaar gedrag**

Wanneer de deelnemers vertrouwen hebben in hun samenwerkingspartners betekent dat dat ze het idee hebben dat hun collega's open zijn over hun doelen en hun gedrag voorspelbaar zal zijn. Het is dus interessant om te kijken hoe de respondenten hiernaar kijken, omdat dit iets zegt over de mate van vertrouwen die zij hebben in het innovatieprogramma en in de andere deelnemers. De meeste deelnemers lijken wel te beseffen dat iedereen belangen heeft die ze middels deze samenwerking proberen te behartigen:

*'De missiebeschrijving hebben we natuurlijk overgelaten aan de professor, die heeft ons daarmee geholpen. Daar was ik op zich wel heel erg blij mee. Aan de andere kant heeft hij natuurlijk wel een beschrijving gemaakt die past in zijn manier van onderzoek doen, hè, om het onderzoek klaar voor die studenten te maken. Je merkt dan ook wel dat er belangen spelen bij zo'n universiteit, dat is gewoon zo. Hij pocht natuurlijk ook heel erg met die DSE (R1).'*

De respondent vanuit de FIOD zegt dat er in onvoldoende mate open kaart is gespeeld:

*'Het is een groot belangenspel dat er gespeeld wordt, en daar hadden we misschien wat concreter in kunnen worden. Zeg gewoon wie je bent en wat je doet (R1).'*

Deze respondent zegt ook dat de deelnemers concreter en opener mogen communiceren over hun doelen, en stelt dat hij zelf ook behoudend aan tafel zat en zich niet volledig in de kaarten liet kijken. Een andere respondent zegt dat het Ministerie van Defensie meestal ook niet volledig open kaart speelt:

*'Defensie doet wel altijd een beetje geheimzinnig (R8).'*

Hij geeft eerlijk toe dat hetzelfde geldt voor zijn eigen organisatie. Het gebrek aan die openheid kan zorgen voor een trager proces.

*'Het duurde wel lang totdat ze echt door hadden wat wij wilden. Maar dat komt ook wel een beetje doordat wij vanuit de opsporing heel schimmig doen, en andersom. Dat is flauwekul. Dat is allemaal te googelen. Ga gewoon lekker aan 't werk, ga gewoon lekker praten (R8).'*

### **5.4.3 Tussentijdse resultaten**

In innovatietrajecten streeft men naar innovatieve oplossingen die in het meest gunstige geval pas over een aantal jaar in gebruik genomen worden. Een manier om in de tussentijd de motivatie hoog te houden is het nastreven van doelen op de kortere termijn. Wanneer deze doelen behaald worden



zijn er al relatief snel resultaten zichtbaar, en dat kan positief zijn voor de motivatie van de deelnemers. Deze tussentijdse resultaten kunnen daarnaast gebruikt worden om draagvlak te creëren bij andere stakeholders. De assistent-professor van de TU Delft ziet dit ook op die manier voor zich:

*'We gaan hier die ballon bouwen, met die camera eronder. Dus wat ik eigenlijk wil is zo'n ballonproject. Vervolgens komt iedereen kijken. Dan gaat die ballon omhoog, vervolgens heb je een week later relevante plaatjes waarmee we kunnen laten zien hoe je dat ding kan stabiliseren. Dan zie je die plaatjes, en komt iedereen kijken. Dan zeggen ze: 'oh, geweldig!', en dan kan je langzamerhand meer funding inbrengen (R9).'*

Deelnemers moeten dan wel daadwerkelijk enthousiast zijn over die tussentijdse resultaten, want anders zorgt dat juist voor een dalend enthousiasme:

*'De uitkomst viel me een beetje tegen. Ik dacht van nou, als dit alles is, dat wij persé zo'n stratosferische ballon moeten hebben omdat het met een gewone satelliet niet kan, dan valt het mij wel een beetje tegen ja. Is het dan wel handig geweest om samen te werken? (R2).'*

Tussentijdse resultaten zijn meestal minder concreet, en daardoor ook minder 'sexy'. Een 'proof of concept'<sup>16</sup> of demonstratie van een werkend product is logischerwijs iets spannender dan de aankondiging van de start van een samenwerking. Een respondent vertelt dat hij in zijn organisatie louter communiceert over concrete resultaten, en niet over het over het proces:

*'Ik denk dat communicatie over de samenwerking niet heel veel doet hier. Als ik iets schrijf of vertel gaat het wel echt over de uitkomst, en dat die uitkomst voortkomt uit het innovatieprogramma. Maar ik benadruk daar bijvoorbeeld niet de positieve rol die JenV in die samenwerking neemt (R2).'*

In het ISJV is het innovatieve samenwerkingsproces wellicht net zo belangrijk als het bereiken van concrete resultaten. Een andere respondent communiceert wél over het samenwerkingsproces:

*'Het is natuurlijk leuk dat als je een succes behaalt en een samenwerking aangaat, zoals deze, dat je dat ventileert (R4).'*

#### **5.4.4 Communicatie**

Goede communicatie is onmisbaar bij het opbouwen van een vertrouwensband, bij het verkrijgen van draagvlak en bij het motiveren en gemotiveerd houden van stakeholders. Het programmateam heeft ingezien dat het hiervoor belangrijk is dat deelnemers face-to-face contact hebben. Er zijn talloze brainstorms, overleggen, werksessies en andere bijeenkomsten georganiseerd om de samenwerkingspartners in 'real life' bij elkaar te brengen. Dit werd ook gewaardeerd door de deelnemers, zoals eerder in deze paragraaf al benoemd.

---

<sup>16</sup> Een 'proof of concept' is een haalbaarheidsstudie waarmee men kan demonstreren dat een bepaalde technologie de potentie heeft om een bepaald probleem op te lossen

Eén respondent heeft aangegeven dat het ook mogelijk kan zijn om te veel te communiceren. Ze vertelt dat ze bezig was met het schrijven van een projectplan. Het opstellen van dit plan ging in nauwe samenwerking met het programmateam, waarbij nieuwe verbeteringen telkens per mail gedeeld werden. Het plan werd ook doorgestuurd naar samenwerkingspartners, maar die waren voor de respondent in kwestie niet altijd bekend:

*'Het enige verwarrende vond ik soms dat ik heel veel namen in de cc voorbij zag komen, van mensen die ik niet kende. Juist omdat je het gevoel hebt dat je laagdrempelig contact hebt, dan is het niet aangenaam dat er ineens andere mensen in de cc staan. Die zijn dan de stukken aan het lezen die jij nog in concept aan het schrijven bent, dat is niet fijn (R4).'*

De feedback van andere samenwerkingspartners kan van grote waarde zijn, maar om de vrije innovatieruimte te behouden is het dus wel belangrijk om bepaalde zaken niet te vroeg te delen.

Communicatie dient in het ISJV als middel om kennis te verspreiden en te inspireren. In de vorige paragraaf is al gesproken over inspiratiefilms en nieuwsbrieven. Een ander voorbeeld van inspirerende communicatie is de totstandkoming van het stappenplan 'Innoveren & Innovatiegericht inkopen'<sup>17</sup>, dat binnen het ISJV is ontwikkeld. In dit stappenplan wordt op een duidelijke en aantrekkelijke manier geïllustreerd hoe een slim idee uit kan groeien tot een daadwerkelijk innovatief product. Al deze communicatiemiddelen zijn aantrekkelijk om naar te kijken en inhoudelijk sterk. Het is echter lastig om te meten welk effect daadwerkelijk voortkomt uit deze communicatiemiddelen. Er zijn ook geen duidelijke communicatiedoelen geformuleerd, waarin bijvoorbeeld gespecificeerd kan worden welk bereik men verwacht.

Tot slot is het belangrijk om aan te geven dat de frequentie van communicatiemomenten in de laatste fase van het innovatieprogramma lager werd:

*'Op een of andere manier heb ik 't idee dat het op dit moment klaar is, maar dat kan er ook mee te maken hebben met het feit dat ik er geen zicht op de stand van zaken heb, op dit moment. Ik zie op dit moment geen mailtjes en geen vooruitgang. Ik word niet meer uitgenodigd voor dingen (R8).'*

Dit geeft het belang van communicatie ook duidelijk weer: op het moment dat men niets hoort wordt er gedacht dat er ook niets meer gebeurt. Over deze laatste fase van het innovatieprogramma zal in paragraaf 5.7 dieper worden ingegaan.

---

<sup>17</sup> Te raadplegen via: <https://www.piano.nl/sites/default/files/media/documents/2019-02/Stappenplan-Innovatiegericht-Inkopen-ministerieJenV-november2018.pdf>

## 5.5 Gemeenschappelijke visie en doelen

### 5.5.1 Vormen van een gemeenschappelijke visie

#### *Gemeenschappelijke visie*

Volgens de literatuur worden innovatieprocessen ongelofelijk lastig wanneer de deelnemende partijen allemaal een andere richting op willen. Er zal dus gemeenschappelijkheid moeten komen in hun beeld op de toekomst. Daarvoor is het nodig dat de deelnemers überhaupt een visie op deze toekomst hebben, een zogenaamde stip op de horizon. De deelnemer vanuit de FIOD ziet echter geen visie terug in het innovatieprogramma, en ook niet bij hemzelf. Dat is volgens hem ook helemaal niet nodig:

*'Als je aan het innoveren bent moet je een ondernemer zijn. Die stip op de horizon, ik vind dat een uitdrukking waar ik niet zo heel veel mee kan. Ik heb geen stip op de horizon. Want omdat ik vind dat je met innovatie niet naar een specifieke plek gaat, begrijp je. Innovatie is niet eindig. Met die stip op de horizon impliceer je dat je ergens naar toe gaat, en als je er dan bent, dan ben je klaar. Ik hoef geen stip. We gaan nergens naar toe. We gaan gewoon! (R1)'*

Hij zegt echter wel dat wanneer er concrete vraagstukken worden geformuleerd hij wel iets specifieker in gedachten heeft wat de uitkomst zou moeten zijn. Echter is ook deze verwachte uitkomst niet in beton gegoten:

*'Bij de vraagstukken zelf wel ja, dan maak je het concreet. Innovatie zie ik als een proces, als een wereld waar je instapt. Uiteindelijk leidt dat tot een product. En dat proces, het gaan naar een bepaald product, dat is misschien een stip, als je 'm zo wil omschrijven. Maar dan nog, je moet niet tevreden zijn met wat je dan verzonnen hebt. Dat is na een maand weer verouderd. Mijn stip is gewoon de vraag die ik stel: ik wil met een satelliet een container of een auto kunnen volgen (R1)'*

De visie van de respondent vanuit het IFV richt zich vooral op het stimuleren van de samenwerking tussen ministeries.

*'Laten we vooral zo doorgaan, want als er enigszins mogelijkheden zijn moeten we de samenhang tussen ministeries opzoeken, want dat mis ik nog wel een beetje. Wij hebben natuurlijk met Economische Zaken het eerste traject gedaan, en nu met J&V. Waarom zou dat onderscheid er moeten zijn? Volgens mij heb je toch hetzelfde doel, en dat is veiligheid op een hoger plan zetten. Ik denk dat je daar onderling een makkelijkere link kunt leggen (R4)'*

### 5.5.2 Gemeenschappelijke doelen

Alle organisaties zijn met een bepaald doel de samenwerking aangegaan, zo ook het ministerie zelf. Rotmans stelt dat het belangrijk is om een transitieagenda op te stellen, waarin gemeenschappelijke doelstellingen, actiepunten, projecten en instrumenten worden geformuleerd. Hiermee kan vermeden worden dat ontwikkelingspaden divergeren.

Binnen het ISJV zijn grote verschillen te zien in termen van het opstellen van transitieagenda's. Bij veel vraagstukken is er geen duidelijke transitieagenda te zien. Dat heeft deels te maken met het explorerende karakter van het ISJV. De betrokken partijen zien de samenwerking als een vrijblijvende ontdekkingsreis, waarbij ze überhaupt nog niet weten waar ze precies willen uitkomen. Het feit dat er

niet altijd een geformaliseerd gemeenschappelijk doel is wil niet zeggen dat de organisaties geen doelen hebben gesteld:

*'Iedereen kijkt naar z'n eigen bedrijfsdoel. Defensie heeft een doel, wij hebben ook een doel. Kijk, ARPro, waar we nu mee bezig zijn, dat is eindig rond de zomervakantie. Na een jaar moet de app opgeleverd worden, en dan is het eindig. De grote vraag is dan wat we gaan doen met de app die we hebben opgeleverd. Mijn doel is om ervoor te zorgen dat het niet een stille dood sterft: de innovatie scherp en in beweging houden. Wat je gebouwd hebt aandacht blijven geven, verbeteren en doorgaan met innoveren (R6)'.*

Het lijkt in het ISJV niet zozeer nodig te zijn om hetzelfde doel na te streven, maar het is wel belangrijk dat de doelen elkaar niet in de weg zitten. In het gecombineerde vraagstuk 'Rook- en gaswolkdetectie' en 'Markeren en volgen van bewegende objecten' wordt duidelijk wat er kan gebeuren als de individuele doelen van samenwerkingspartners te ver uit elkaar liggen. Dit waren ooit twee verschillende vraagstukken, maar zijn op een gegeven moment gecombineerd door de programmamanager:

*'Ons vraagstuk was eerst een apart vraagstuk, en toen heeft de programmamanager gezegd dat hij het graag wilde koppelen met het vraagstuk over het markeren en volgen van bewegende objecten. Toen heb ik gezegd dat ik daar op zich geen tegenstander van ben, want als we kunnen samenwerken is dat prima. Het leken me alleen wel echt verschillende dingen. Toen zei de programmamanager dat dit best dicht bij elkaar zat, en toen dacht ik, prima. Als wij er geen last van hebben is dat helemaal goed (R2)'.*

Het bleek dat deze respondent weldegelijk last kreeg van deze samenvoeging:

*'De uitkomsten leken een beetje tegen te vallen. Het moest met een stratosferische ballon, het zou niet kunnen met een satelliet. En wij kunnen dan ook niet detecteren wat er in een wolk zit, dat zou dan gecombineerd moeten worden met drones. Op zich is dat allemaal niet eens zo heel erg, maar de oorspronkelijke vraag die ik van J&V kreeg was, 'wij gaan nu een satelliet bouwen, wat moeten ze volgens jou over vijf jaar kunnen doen?'. Vervolgens komt er iets uit, een oplossing die niet alles kan, een oplossing die nu niet meteen gaat spelen, en waar ook nog eens veel geld voor nodig is: een half miljoen, of zelfs meer. Dan denk ik, tja, een half miljoen betalen voor een systeem dat niet alles kan, en we daarnaast ook nog iets anders nodig hebben, dat was niet mijn verwachting (R2)'.*

Doordat er vooraf in onvoldoende mate overeenstemming is bereikt over de doelen die de samenwerkingspartners hebben gesteld is het resultaat uit het onderzoek van de TU Delft voor de brandweer veel minder relevant dan voor de FIOD. In het vraagstuk 'Real time ondersteuning met Augmented Reality' lijkt dit proces beter gegaan te zijn. Daarin is er in verschillende sessies veel aandacht besteed aan het zoeken naar gemeenschappelijkheid in functionaliteiten waaraan het eindproduct moet voldoen. In die zoektocht ontdekten de samenwerkingspartners dat ze allen dezelfde probleemstelling deelden: ze streefden allen naar het verbeteren van de informatiepositie

van de 'operator'<sup>18</sup>. In dit vraagstuk zijn er juist wel gemeenschappelijke doelen geformaliseerd, waardoor vanaf begin af aan duidelijk is geweest aan welke eisen het eindproduct zou moeten voldoen.

### 5.5.3 Betrokkenheid

Het is van groot belang dat de deelnemers zich daadwerkelijk betrokken voelen bij de samenwerking: ze dienen een gevoel van eigenaarschap te hebben, en dat de samenwerking ook daadwerkelijk de beste manier is om hun doelen te bereiken. Met die betrokkenheid lijkt het in het ISJV wel goed te zitten. Deelnemers zijn bereid om hun kostbare tijd te investeren in de samenwerking:

*'Ik stop er nu al een jaar heel veel energie in. Ik merk ook dat ik dingen op gang krijg (R9).'*

Dat gevoel van betrokkenheid kan groeien naarmate de tijd vordert:

*'In het begin had ik wel zoiets van, ik zie wel waar het schip strandt. Maar op een gegeven moment kreeg ik wel zoiets van ja, jongens, we moeten er wel iedere keer gewoon zijn. Ik wil mijn gezicht iedere keer laten zien en mijn stem kunnen laten gelden, want dit gaat wel ergens over. Op een gegeven moment werd ik dus wel iets meer 'dedicated' (R8).'*

Die 'dedication' is volgens een andere respondent een onmisbare factor:

*'Om een nieuw pad te banen binnen de organisatie, met partners, daar moet je gewoon echt een paar mensen voor hebben die daar helemaal voor gaan, want anders lukt het gewoon niet (R7).'*

Hoe onmisbaar betrokkenheid is, zo schadelijk is het gebrek aan betrokkenheid:

*'Je hebt van die mensen die er wel bij zitten, maar die erheen zijn gestuurd door hun baas en er eigenlijk niet in geloven. Dat is natuurlijk waardeloos (R9).'*

Een respondent geeft aan dat dit gevoel van betrokkenheid ontstaat uit wisselwerking. Hij vertelt dat hij betrokken wordt, en daardoor ook betrokken raakt:

*'Ik vind het een fijn project omdat ik serieus genomen word. Het is niet zo van, oja, dat is die brandweerman, die zullen we ook maar wat aandacht geven. Nee, ik word intrinsiek betrokken, en dat is gewoon fijn. Ik ben echt een serieuze speler hierin (R2).'*

---

<sup>18</sup> Met 'operator' wordt bedoeld: de wijkagent op straat, een militair in het veld, etc. In dit vraagstuk gaat het om twee usecases vanuit de politie (één vanuit de wijkagent, en één vanuit het team Opsporings Ondersteuning), één usecase vanuit Defensie (het onschadelijk maken van geïmproviseerde bembommen), en één vanuit DJI (veiligheidsmaatregelen nemen tijdens vervoer van gedetineerden).

## 5.6 Monitoring, evalueren en leren

Innoveren is het ontdekken van ongebaande paden. Er is geen leidraad of blauwdruk over wat dé juiste manier is om tot vernieuwing te komen. Daarom is het belangrijk dat men zich gedurende het proces voortdurend afvraagt of het proces zich nog in de juiste richting ontwikkelt. Evaluatie is meestal in ieder beleidsplan de laatste stap. Door te evalueren kan bekeken worden of gemaakte beleidskeuzes het juiste effect hebben gehad. In deze paragraaf zal er naar monitoring en evaluatie worden gekeken.

### 5.6.1 Monitoring en evaluatie

Door middel van monitoring is het mogelijk om constant te bekijken of de huidige processen naar verwachting lopen of dat er juist bijgestuurd moet worden. Hiermee kan voorkomen worden dat men een verkeerde weg in slaat, met de kans op een ongewenst (eind)resultaat. Het lijkt erop dat er sprake is van weinig actieve monitoring. Vanuit het ministerie zijn er geen initiatieven genomen om terug te blikken en te reflecteren op de samenwerking. Dit zou niet problematisch zijn wanneer alle deelnemers volledig tevreden zouden zijn over de samenwerking. Dit was echter niet altijd het geval. De deelnemers lijken moeite te hebben met het uiten van ongenoegen over samenwerkingsprocessen. Zo zegt een respondent dat hij wel duidelijke verbeterpunten ziet, maar daar weinig mee doet:

*‘Momenteel doe ik daar niets mee. We hebben ook niet zoveel persoonlijke gesprekken. Dat gaat gewoon niet. Of ja, dat zal wel gaan, maar het gebeurt gewoon niet zoveel. Misschien gaat dat nu iets meer ontstaan, want er is best wel behoefte aan (R1)’.*

In de paragraaf over verwachtingsmanagement is al besproken dat de respondent vanuit de brandweer teleurgesteld was over de resultaten van het DSE-onderzoek van de TU Delft, waardoor hij minder bereid was om te investeren in vervolgonderzoek. Wanneer de uitkomsten van het DSE-onderzoek aantrekkelijker voor de brandweer zouden zijn was hij dit wellicht wel. Dit is een voorbeeld van wat er kan gebeuren als er gedurende het proces niet op tijd aan de bel wordt getrokken: dan kunnen resultaten tegenvallen, innovaties irrelevant worden waardoor de betrokken partijen kunnen besluiten de stekker eruit te trekken. Dit zou voorkomen kunnen zijn door actieve monitoring.

### 5.6.2 Leren

#### ***Leerdoelen en leerervaringen***

Het innovatieprogramma is explorierend van aard, waarbij het opdoen van nieuwe kennis een belangrijke doelstelling is. Omdat ‘leren’ een abstract begrip is stelt Rotmans dat het belangrijk is om deze leerdoelen expliciet te formuleren. Dit lijkt nauwelijks gebeurd te zijn in het ISJV. De respondenten hebben geen persoonlijke leerdoelen opgesteld, en ook zijn deze leerdoelen niet terug te vinden in gezamenlijke projectplannen.

Dat wil uiteraard niet zeggen dat er geen leerervaringen zijn. Deze leerervaringen hebben betrekking op de samenwerking zelf, op innovatie in brede zin, en inhoudelijk op satelliettechnologie en specifieke zin. Voor de deelnemers is het duidelijk geworden wat satellieten kunnen, en ook wat ze juist niet kunnen:

*'Ik dacht, ja, interessant. Zo'n satelliet kan van bovenaf meekijken, inzoomen, 24/7 allerlei dingen volgen. Dan kun je dus als het goed is brandende gebouwen zien, of hulpverlening, of overstromingen. Satellieten kunnen dan beelden geven die je meteen kan opvragen (R2).'*

Gedurende het programma werd duidelijk dat satelliettechnologie zich juist niet leent voor continue monitoring, doordat een satelliet zich constant beweegt in een baan rond de aarde:

*'Ik wil iemand kunnen volgen met een satelliet. Nou, dat kan dus niet. Dat kreeg ik te horen van het NSO. Satellieten bewegen, die staan niet stil. We kunnen dus niet met één satelliet 24 uur per dag iemand volgen (R1).'*

Het is belangrijk om de grenzen van de technologie te kennen, zodat er ambitieuze maar toch nog haalbare doelen gesteld kunnen worden. Hoewel deze kennis over satelliettechnologie uiteraard belangrijk is, hebben de belangrijkste leerervaringen betrekking op de samenwerking zelf:

*'Wat ik vooral heb geleerd is dat je samen zoveel kunt bereiken in een korte tijd. Het heeft mij ook verrast. Ik had altijd al wel een fijne samenwerking met het innovatieteam, maar dat je zo concreet tot iets kunt komen in een relatief korte periode, en zelfs al een tweede project zo diep op kunt pakken, dat is natuurlijk geweldig. Ik heb er wel van geleerd: zoek in de toekomst die samenwerking sneller op en ga niet te lang dralen. Ga kijken waar je elkaar kunt versterken (R4).'*

De respondenten zien het innovatieprogramma dus als een soort ontdekkingsreis, waarbij men in gezamenlijkheid zoekt naar oplossingen:

*'Het is soms gewoon even aftasten over wat je precies bedoelt en waar je naartoe wil met z'n allen. Maar wat ik vooral ervaren heb is dat het vooral heel leuk is. Iedereen is een beetje zoekende naar wat de mogelijkheden zijn om daarmee juist verder te komen (R5).'*

Het samenwerken met verschillende organisaties – in de Triple Helix – heeft ook gezorgd voor positieve ervaringen:

*'Ik geloof ook in die samenwerking. Publiek-privaat, met het bedrijfsleven en met de wetenschap erbij. Dan zie je dat je stappen kan maken. Dat was voor mij nieuw. Ik vond het ook erg leuk, omdat het je naar je problemen laat kijken vanuit een hele andere kant (R8).'*

Een respondent vertelt dat ze heeft geleerd van bestaande werkwijzen bij andere organisaties, zoals in dit geval Defensie:

*'Ik vond het leerzaam om ook met Defensie te werken. Zij hebben al veel duidelijkere processen omtrent innovatie. Die fasen van productontwikkeling<sup>19</sup>, dat was leerzaam. Je hebt gewoon ruimte nodig voor een proeftuin, en een brainstorm waarin alles kan en mag. Om dan zicht te hebben op de vraag in welke 'volwassenheidsfase' een product dan zit, daar is wel behoefte aan (R7).'*

---

<sup>19</sup> De respondent heeft het hier over fasen van productontwikkeling, ook wel bekend als 'Technology Readiness Levels (TRLs). Deze fasen illustreren de volwassenheid van een bepaald product. De fasen lopen van TLR1 ('er is fundamentele basiskennis over de technologie') tot TLR9 ('de technologie is gereed voor marktintroductie').



## 5.7 Institutionalisering

Hoewel het uiteraard belangrijk is om te kijken naar de ervaringen van de deelnemers is het ook van groot belang om stil te staan bij de vraag wat het programma daadwerkelijk heeft opgeleverd. Immers, het ISJV poogt een bepaald soort verandering teweeg te brengen. Idealiter is deze verandering ook blijvend. Het is belangrijk dat de innovaties de veilige experimenteerruimte verlaten, en geïstitutionaliseerd worden in de kernactiviteiten van de betrokken partijen: innovatie moet blijven 'plakken'. Dit rijmt ook met de aanjagende rol die het Innovatieteam zichzelf toekent. Binnen het ISJV is het streven altijd geweest om de potentiële eindgebruikers te ondersteunen en te faciliteren, tot het moment dat ze zelf hoofdverantwoordelijk worden voor het gehele innovatieproces. In deze paragraaf zal gekeken worden in hoeverre dit 'aanjagen' is gelukt. Er zal hier specifiek aandacht gegeven worden aan het moment dat JenV aankondigde dat ze de hoofdverantwoordelijkheid wilden gaan overdragen naar de ISJV-deelnemers.

### 5.7.1 Duurzaamheid netwerk

Het ISJV heeft allerlei organisaties aan elkaar verbonden. Vaak bleken deze organisaties vergelijkbare behoeften te hebben, terwijl men vooraf vaak dacht dat zij zich op totaal ander werkterrein begaven. Er zijn op die manier onverwachte samenwerkingen ontstaan, en dat is een mooi resultaat:

*'Ik heb een mooie tijd hier, ik heb een groot netwerk opgebouwd. Ik zie nu al resultaat. Ik zie geen satelliet, maar ik zie wel resultaat. Resultaat is dat ik met de programmamanager woensdagochtend een presentatie ga geven. Ik weet de wegen te bewandelen. Stel, wij hebben een nieuw innovatieprogramma, of we willen een nieuw proces starten, dat hier de kennis ligt. Dat is voor mij resultaat. We kennen elkaar nu wel. En niet alleen J&V, maar als je kijkt naar dat consortium, en al die ministeries die elkaar gevonden hebben. Dat is best wel uniek (R1).'*

De internetrechercheur van de Rijksrecherche vertelt dat het ISJV ervoor heeft gezorgd dat haar netwerk een stuk groter is geworden, maar dat verdere samenwerking niet meteen logisch is:

*'Ik heb wel nieuwe contacten gelegd, maar ik had ook al wel veel contacten. Die contacten blijven wel in je netwerk, maar het blijven wel gelegheidscontacten. Ik kan ze natuurlijk altijd bellen, maar het is niet dat ik met alle samenwerkingspartners close blijf (R7).'*

De respondent vanuit Brandweer Nederland zegt hetzelfde. Hij stelt dat de werkzaamheden van de brandweer en FIOD simpelweg te ver uit elkaar liggen om structureel met elkaar te blijven samenwerken:

*'Als ik puur kijk naar het satellietenprogramma, nee. Wij draaien het programma samen met de FIOD. Dat ligt een beetje in dezelfde technische specificaties die nodig zijn. Ik heb dus wel een goede klik met de personen van de FIOD, als mens, maar functioneel heb ik er niets mee van doen. Daar ligt simpelweg geen behoefte. De FIOD heeft hele andere activiteiten dan wij als brandweer. Het helpt natuurlijk wel, het netwerk uitbreiden is altijd goed, maar die positieve effecten zitten daar niet echt direct op (R2).'*

Wel zegt hij dat de band tussen de brandweer en het ministerie is verbeterd:

*‘Wat ik positief vind is dat de verbeterde contacten tussen mij als veiligheidsregio, en het ministerie. De ingang voor mij richting J&V wordt wel heel makkelijk. Op het moment dat ik andere dingen bij J&V nodig zou hebben, dan is het voor mij heel gemakkelijk om de programmamanager te bellen en hem te vragen wie ik dan moet hebben. Die netwerkfunctie is heel fijn en geeft altijd mogelijkheden (R2)’.*

### **5.7.2 Toekomstige resultaten: ‘Satelliettoepassingen - the next level’**

In dit onderzoek is de aanjagende en faciliterende rol van het ministerie al talloze malen aan bod gekomen. Binnen het ISJV is er vanaf begin af aan het streven geweest om op een bepaald moment de leidende rol over te dragen aan de deelnemers zelf, veelal ook de eindgebruikers van de desbetreffende innovaties. Het ministerie verwoordt dit als volgt:

**‘Vanaf najaar 2017 is het directe eigenaarschap van vraagstukken overgedragen aan de desbetreffende overheidsconsortia. In deze fase nemen de consortia zelf plaats achter het stuur, nemen zij de regie, geven zij richting aan de vervolgtrajecten, reserveren zij gezamenlijk budget, en bepalen zij de koers richting uiteindelijke aanbesteding, inkoop én implementatie van de beoogde innovatieve producten en diensten’ (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2017).**

Met andere woorden: het ministerie treedt terug. Deze rolverandering heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2017, tijdens het evenement ‘Satelliettoepassingen – the next level’. Het evenement vormde volgens het ministerie ‘de markering van het einde van de verkenning, en de start van vervolgtrajecten, waarbij de behoeftestellers in de lead zijn en JenV steeds verder op de achtergrond acteert’. Een eerste stap van de verantwoordelijkheidsoverdracht was het aanwijzen van zogenaamde vraagstukcoördinatoren. Hoewel het voor het ministerie vanaf begin af aan duidelijk was dat ze op een bepaald moment niet meer aan het roer zouden staan, bleek dat niet voor alle deelnemers duidelijk:

*‘Qua proces had het ministerie wel meer die stip op de horizon mogen schetsen. Dat ze zeggen, ‘het is wel de bedoeling dat het op een gegeven moment van jullie wordt, wij trekken ons dan terug, wees je daarvan bewust’. Dat is onvoldoende gecommuniceerd. Sterker nog, ik wist het niet (R1)’.*

Voor de respondent vanuit de politie was het iets duidelijker dat het ministerie zou terugtreden. Dat hij werd aangesteld als vraagstukcoördinator zag hij als signaal daarvoor:

*‘Kijk, wat ik nu zie is dat J&V aan het terug stappen is. Ik merk dat de programmamanager dat duidelijk zegt. Hij heeft mij niet voor niets als vraagstukcoördinator neergezet, want dat was daarvoor hè. Kijk, de programmamanager was een beetje de haarlemmerolie om partijen aan elkaar te binden, zo zie ik zijn rol een beetje. Ik zag J&V als de paraplu waaronder het allemaal gebeurde. En wat ik nu zie en voel, is dat die paraplu een klein beetje aan het dichtgaan is, dat het allemaal wat beperkter wordt (R6)’.*

De respondent vanuit de FIOD stelde dat hij geen behoefte had aan een stip op de horizon als het ging om het eventuele eindresultaat van het proces. Over het proces zelf had hij echter wel graag meer duidelijkheid willen hebben. Het terug stappen van de overheid kwam voor hem namelijk onverwacht:

*‘Ik dacht: we worden geholpen, top. Tot het moment dat ik zelf met een ruimtepak op de maan loop (R1)’.*

Deze respondent is ook eerder in het proces aangewezen als vraagstukcoördinator. Door de verantwoordelijkheidsoverdracht veranderde ook deze rol, waardoor hij coördinerende taken diende over te nemen waarover het ministerie zich oorspronkelijk ontfermde:

*'Ik ga niet voor iedereen de held uit lopen hangen, en alle ministeries bij elkaar lopen houden. Ik ga dat gewoon niet doen. Wij zijn ook maar een kleine organisatie. We kunnen wel faciliteren, zeker binnen de BOD'en. Maar, defensie en politie, daarvoor zal het ministerie zelf ook wel echt weer de bühne op moeten, want anders gaat dat niet lukken (R1).'*

Het besluit van het ministerie stuitte dus op weerstand bij de FIOD, omdat zij stellen dat ze de taken van het ministerie simpelweg niet kunnen overnemen. Hetzelfde geldt voor de respondent vanuit de politie:

*'J&V moet niet te ver terug stappen. Ze moeten een coördinerende rol houden, want dat is wat wij nodig hebben. Binnen de politie ontbreekt die. Wij proberen dat wel, maar we kunnen dat gewoon niet. Dat is lastig (R6).'*

De respondent vanuit de Inspectie SZW heeft een vergelijkbare mening, en stelt zelfs dat het terugstappen ervoor heeft gezorgd dat het innovatieprogramma alle kracht is verloren:

*'Wat je wel ziet dat de lucht eruit werd getrapt op het moment dat J&V het losliet. Dat hadden ze niet moeten doen, want daarvoor is het te belangrijk en was het ook nog eens te vroeg. Ik denk dat we er op dat moment nog niet waren. Als je de eerste stappen wil zetten met dat wat er uit die TU Delft-onderzoeken kwam - dus het ontwikkelen van een prototype van iets – dan heb je een zak met geld nodig en iemand die dagelijks die kar trekt. Ik had dus een nationaal programmaleider aangekocht of aangewezen om dat gewoon twee jaar te doen, met die partijen. En nu, nu is het weg. Althans, ik heb er geen zicht meer op. En dat is jammer, omdat er wel energie op zat. Je had een projectleider met een opdracht moeten aanstellen. Desnoods maar voor één jaar. Om dit verder uit te diepen en te verkennen (R8).'*

Hij vertelt dus dat de arbeid die het ministerie leverde overgenomen had moeten worden, bijvoorbeeld door het aanstellen van een programmaleider. Daarnaast zette hij kanttekeningen bij de aanjagende rol van het ministerie, en over de einddatum die het ministerie vanaf begin af aan hebben gesteld:

*'Kijk, je moet wel een tijdspad hebben, je moet het kunnen afbakenen, dat begrijp ik ook wel. Maar, dan moet je wel verantwoordelijkheid nemen voor wat je dan gaat doen. Dan moet je wel iets anders regelen, mocht er iets uitkomen wat je met z'n allen wil. Want dit is té zonde om los te laten. En om dan maar de algemene regels te hanteren, van tja, we hebben 2 jaar afgesproken, dat vind ik te kort door de bocht (R8).'*

Verschillende respondenten vertellen dat ze dit top-down besluit van het ministerie niet zomaar accepteerden:

*'Wat dan wel fijn was geweest in dit programma, kijk, nu zitten we in een positie, in een proces, dat het product ineens van ons wordt. En dan denk ik wel bij mezelf, nou, daar prikken wij natuurlijk ook wel doorheen, hè. Het gaat je niet lukken door te zeggen alsjeblieft, en dat wij dan zeggen dankjewel. Dat gaat niet gebeuren. Dat wordt dan toch ook wel weer van nou, is goed programmamanager, maar je krijgt 'm toch wel weer een beetje terug hoor. Dat bepaal jij niet, begrijp je? Want dan ga je toch naar een soort van, tja, hoe noem je dat, het ene ministerie tegen het andere, je gaat niet voor ons bepalen dat wij nu ineens aan zet zijn. Want dan zeggen we per definitie, paf, we stoppen ermee. Dat is ook wel een beetje wat je ziet (R1)'.*

*En: 'Het was een mededeling. Het was geen overweging die in de groep is gegooid. Zoiets van, 'wij denken dat dit een mooi moment is, wat vinden jullie'. Nee. Plop. Stekker eruit. Van de een op de andere dag. Zonde. Terwijl je wel de verbindende schakel bent, de verbindende factor. En dat hebben ze onderschat, die impact (R8)'.*

Deze respondent vertelt daarnaast dat hij vervolgens heeft geprobeerd om de programmamanager toch weer meer te betrekken bij het proces:

*'En het lukt mij dan ook wel weer om de programmamanager terug te krijgen, hè. Dat zie je nu ook met die begroting. Dat parkeren van die DSE, dat waren we bijna kwijt hè, vergis je niet. We hebben volgende week nog bij elkaar gezeten, en dan leg ik de bal toch wel weer even terug bij de programmamanager (R1)'.*

Ook de respondent vanuit de politie vindt dat het ministerie op een bepaalde manier betrokken moet blijven:

*'Die terugtrekkende rol van J&V is prima, misschien ook wel begrijpelijk, maar niet te ver. Laat ze wel de coördinatie houden. Ik vind dat J&V, als 'moeder' van het grote geheel, wel goed op de hoogte moet blijven over welke processen er lopen en of er nog ondersteuning nodig is (R6)'.*

Tot slot moet worden opgemerkt dat niet alle respondenten dusdanige negatieve ervaringen hebben gehad met de terugtrekkende rol van het ministerie. Zo hebben de respondenten vanuit Instituut Fysieke Veiligheid niet aangegeven dat ze hierdoor problemen hebben ervaren. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het IFV al verder was in hun ontwikkelingsproces dan de andere respondenten, en dat zij innovatie überhaupt beter hebben geborgd in hun organisatie.

## 6. Analyse

In dit hoofdstuk zullen de meest opvallende bevindingen gepresenteerd worden, en mede met behulp van de literatuur worden geanalyseerd.

### 6.1 Doelstellingen ISJV

Een van de meest voor de hand liggende manieren om te bepalen of het ISJV succesvol genoemd kan worden is het kijken naar de doelen die door het ministerie gesteld zijn, om vervolgens te bekijken of deze doelen gehaald zijn. Voor de volledigheid staan hier de drie doelen nog eens op een rij:

1. Exploreren of de te ontwikkelen en te verwerven innovatieve producten en diensten (gebaseerd op satelliettechnologie) kunnen worden ingezet voor vraagstukken van het ministerie van Justitie en Veiligheid;
2. Ervaring op doen in zogenaamde Triple Helix en publiek-private samenwerking, met kennisinstellingen, bedrijven en Triple Helix-facilitators zoals HSD; en het bekijken hoe nieuwe technologieën JenV-breed kunnen worden ingezet;
3. Ervaring op doen met JenV onbekende of nieuwe innovatiegerichte inkoopinstrumenten (Innovatiepartnerschap, Small Business Innovation Research).

Wanneer de gestelde doelen als zodanig beschouwd worden kan er gesteld worden dat de doelen alle drie zijn bereikt. De formulering van deze doelen is echter zeer opvallend. In de doelstellingen zijn de woorden 'ervaring opdoen', 'exploreren' en 'bekijken' terug te vinden. Dit zijn algemene en abstracte begrippen, die zich moeilijk laten meten. Sterker nog, men zou kunnen beargumenteren dat dit geen doelen zijn, maar manieren om doelen te bereiken. Door de doelen open te formuleren is er wel ruimte en vrijheid voor innovatie gecreëerd. De doelen hebben met elkaar gemeen dat het ministerie in een wereld duikt die tot voorheen volledig onbekend is, en op die manier probeert te onderzoeken wat deze nog onbekende wereld voor het ministerie kan betekenen. Dat is in innovatieprocessen ook precies de bedoeling. Uit de interviews met de respondenten blijkt ook duidelijk dat de organisaties kennis hebben gemaakt met een wereld die zij niet kenden, waarin ze heel veel hebben geleerd over innoveren en samenwerken.

Tegelijkertijd zorgt de keuze voor deze open geformuleerde doelen voor een bepaalde mate van vaagheid en bovendien voor een meetprobleem, wat evaluatie en monitoring niet ten goede komt. Uit de literatuur blijkt namelijk dat evaluatie en monitoring twee onmisbare elementen zijn in innovatieprocessen. Er wordt informatie verzameld over het lopende proces, die informatie wordt vervolgens gespiegeld aan gestelde doelen of visies, en op basis daarvan kan men bepalen of het proces naar verwachting verloopt of dat er moet worden bijgestuurd. Wanneer doelen niet goed meetbaar zijn wordt evalueren en monitoring behoorlijk lastig. Immers, 'ervaring opdoen' en 'exploreren' doet men al snel, en zegt verder niets of deze zoektocht de goede of foute kant opgaat. Kortom: door het formuleren van onmeetbare doelen is evaluatie en monitoring in het ISJV enorm lastig geworden.

### 6.2 Stimuleren van innovatieve netwerken

Het ISJV heeft gezorgd voor een duidelijke stimulans om over eigen organisatiegrenzen heen te kijken en om in gezamenlijkheid te gaan kijken naar beleidsproblemen en bijpassende oplossingen. Dit is zichtbaar binnen de JenV-wereld, maar ook daarbuiten. Zo is de kloof tussen plan en praktijk – of de kloof tussen beleid en uitvoering – kleiner geworden. Het ministerie heeft zich daarbij duidelijk opgesteld als ‘dienende leider’, door de vraag te stellen op welke manier zij de deelnemers van dienst kunnen zijn. Deze boodschap is ook aangekomen: zij verklaarden zich gehoord te voelen door ‘Den Haag’. Er is meer begrip gekomen voor elkaars leefwerelden, waarbij er heersende stereotypen zijn weggenomen of geaccepteerd. Het is hierbij zoals gezegd belangrijk om op te merken dat deze relaties niet beperkt blijven tot sec JenV-organisaties. Dat wordt bewezen door de betrokkenheid van onder andere de FIOD (Ministerie van Financiën), de ILT (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), en het Ministerie van Defensie. De band tussen JenV en Defensie is zelfs geformaliseerd door het aangaan van een strategisch partnerschap, waarbij het ISJV een grote rol heeft gehad bij de totstandkoming hiervan.

De relaties binnen het ministerie en tussen ministeries zijn dus sterker geworden. Hetzelfde geldt voor de verbinding tussen het ministerie enerzijds, en kennisinstellingen en bedrijven anderzijds. Technologie ontwikkelt zich steeds sneller en wordt in toenemende mate specialistischer, waardoor de overheid onvoldoende zicht heeft op de mogelijkheden of onmogelijkheden. Het ISJV is een duidelijke Triple Helix-samenwerking en heeft een verbinding gecreëerd tussen de publieke sector, de academische wereld en het bedrijfsleven. Door deze grensoverschrijdende samenwerkingsnetwerken wordt kennisdeling gestimuleerd, wat positieve uitwerkingen heeft op innovatie. Voor de overheidspartijen is het in ieder geval een goede manier om de bestaande kennisachterstand te verkleinen, en om zich beter voor te bereiden op uitdagingen in de toekomst.

Het ISJV heeft er dus voor gezorgd dat de deelnemers kennis hebben gemaakt met twee nieuwe vormen van samenwerking. Ze hebben allereerst kennis gemaakt met de overheid als ‘dienaar’, waar het ministerie niet top-down beleid heeft opgelegd, maar juist heeft gevraagd waar en hoe ze kunnen ondersteunen. Daarnaast hebben de deelnemers ontdekt dat er ontzettend veel relevante kennis en kunde te vinden is in de markt en bij kennisinstellingen. Er kan dus gesteld worden dat het ISJV heeft gezorgd voor een groei van onderlinge connecties. De deelnemers zijn hierover unaniem tevreden, en het besef dat ze elkaar nodig hebben lijkt ook zeker aanwezig. Er is hierbij wel een belangrijke kanttekening. Het is al meerdere malen naar voren gekomen dat individuen binnen het ISJV een grote rol hebben. Deze deelnemers bevinden zich in niches, aan randen van organisaties, op afstand van kernactiviteiten. Dat er nieuwe relaties zijn ontstaan is overduidelijk naar voren gekomen. De vraag is echter of deze relaties hechte en duurzame banden zijn tussen verschillende organisaties, of beperkt blijven tot connecties tussen individuen. Innovatie begint haast per definitie in niches, waar er ruimte is om te experimenteren. Het is echter wel belangrijk om het niveau van deze niche te ontstijgen en nieuwe werkwijzen te systematiseren in de kernactiviteiten. Op dit moment zijn er nog geen voorbeelden die laten zien dat de samenwerkingen worden geïnstitutionaliseerd binnen de dagelijkse werkpraktijk. De toekomst zal moeten uitwijzen of het ontstane netwerk duurzaam is en de niche ontstijgt, of dat het netwerk op den duur weer uit elkaar valt.

### **6.3 Deelnemers ISJV**

Rotmans definieert de zogenaamde innovatieve ‘koploper’ aan de hand van een aantal kenmerken. Hij stelt allereerst dat de koplopers gedreven en gemotiveerde individuen moeten zijn, die graag actief willen vernieuwen. Dit lijkt zeker te gelden voor de deelnemers aan het ISJV. Ze zien zichzelf als enthousiaste en gemotiveerde mensen, en ze voelen zich ook betrokken bij het samenwerkingsproces. Ook zijn ze in staat om over hun eigen vakgebied of werkpraktijk heen te kijken. Er is begrip ontstaan voor elkaars werelden, al is dat niet altijd zonder problemen gegaan. Zo spreekt de professor van de TU Delft zijn frustratie uit over de trage werkwijze van de overheid, en de moeite die zij hebben met het vrijmaken van budgetten. Ook hebben de mensen die in de opsporing werken soms moeite met de pakkencultuur – en het gebrek aan inhoudelijke kennis en ervaring – op het ministerie. Dit leidt echter niet tot grote problemen. De deelnemers geven namelijk aan dat ze op den duur geleerd hebben om dezelfde taal te spreken, en dat culturele kloven voor een groot deel zijn overbrugd.

De innovatieve ‘koploper’ moet ook autonoom kunnen functioneren binnen hun organisatie en over financiële en organisatorische ruimte beschikken. Hier hebben een aantal deelnemers wel aanzienlijke problemen mee. Voor veel deelnemers is het ISJV een taak die ze naast hun reguliere werkzaamheden vervullen. De organisatorische ruimte is daarmee tot op zekere hoogte beperkt, alhoewel de problemen die daaruit voortkomen gering zijn. Vaak hebben de deelnemers genoeg autonomie over de indeling van hun tijd, waardoor ze in staat zijn om een significant deel van hun werktijd aan het ISJV te besteden. Dat geldt echter niet voor de financiële autonomie: het vrijmaken van budgetten is simpelweg lastig. Niemand van de deelnemers heeft persoonlijke tekenbevoegdheid, maar is daarvoor afhankelijk van leidinggevend. Als daarop ingezoomd wordt is het sterk hiërarchische karakter van publieke organisaties weer zichtbaar: wanneer een directielid of een hoofd van een afdeling ergens geen prioriteit in ziet zal er ook geen geld in worden geïnvesteerd. Investeren in innovatie is dan per definitie risicovol, en dat terwijl de reguliere werkzaamheden ook al onder druk staan. Het gebrek aan financiële middelen raakt het ISJV in ieder geval duidelijk.

Uit de literatuur blijkt dat het belang van onderling vertrouwen groot is. Dat blijkt ook uit de interviews. Een respondent zegt dat hij zijn samenwerkingspartners idealiter als teamgenoten ziet, en dat dit team het fundament vormt voor het innovatieproces. Hiervoor is het belangrijk dat er een zekere persoonlijke band ontstaat tussen de teamgenoten. De respondenten beamen dat de vertrouwensband belangrijk is, en dat het vertrouwen groeit naar mate de deelnemers elkaar vaker ontmoetten. Daarnaast lijkt motivatie en enthousiasme aanstekelijk te werken, waardoor de deelnemers in staat zijn om elkaar te kunnen inspireren. De persoonlijke klik is dus van groot belang.

## **6.4 Ondersteuning vanuit het ministerie**

### **6.4.1 Inhoudelijke ondersteuning**

Inmiddels mag het duidelijk zijn dat samenwerkingen zelden spontaan en vanzelf ontstaan, zelfs niet als de redenen om samen te werken vanzelfsprekend zijn. Dat heeft er mee te maken dat organisaties vaak ontevreden zijn over de huidige manier van werken, graag willen innoveren, maar geen idee hebben welke richting ze op willen en hoe ze dat moeten doen. Ook is er bij de overheidspartijen vaak weinig kennis over de staat van de technologie op dat moment. Het ISJV richtte zich in de beginfase ook op het formuleren van duidelijke behoeftstellingen: welke problemen ondervinden de deelnemers nu precies in hun werk, en wat kunnen eventuele oplossingen voor die problemen zijn? Vanaf begin af aan heeft het ISJV gepoogd om deze vraagstukken in gezamenlijkheid te exploreren,

bijvoorbeeld in het Technogecacé Satelliettoepassingen en in allerlei andere brainstormen en verdiepingssessies. Deze evenementen hebben ervoor gezorgd dat er enthousiasme is gekweekt voor het onderwerp, en dat er daarnaast inhoudelijke kennis is ontstaan over satellieten. Ook is er aandacht geweest voor het kijken over organisatiebarrières. De deelnemers hebben niet alleen rekening gehouden met hun eigen behoefte, maar hebben tegelijkertijd ook gekeken naar of andere organisaties wellicht dezelfde behoeften hebben. Op die manier zijn er innovatieve samenwerkingen ontstaan, die de deelnemers van tevoren niet hadden verwacht.

Wanneer het programmateam overlappende behoeften signaleerden werden er vaak vraagstukken gecombineerd. Het samenvoegen van vraagstukken kan grote voordelen opleveren, maar is niet zonder risico's. In het ISJV hebben samenvoegingen gezorgd voor meer slagkracht doordat er meer organisaties betrokken werden, maar het is ook voorgekomen dat een samenvoeging werd afgedwongen terwijl de behoeften van deze partijen toch verder uit elkaar lagen dan vooraf gedacht. Het samenvoegen van vraagstukken kan dus grote voordelen opleveren, maar is niet zonder risico's. Het is ook duidelijk geworden dat het vinden van de juiste methodiek maatwerk is. Waar brainstormen met post-its voor de ene groep heel goed kan uitpakken, kan het er bij een andere groep juist voor zorgen dat mensen worden weggejaagd.

#### **6.4.2 Procesmatige ondersteuning**

Naast inhoudelijke ondersteuning heeft het ministerie zich ook verantwoordelijkheid gesteld voor alle procesmatige werkzaamheden die er binnen het ISJV zijn. Eén respondent noemt dit gekscherend, 'zaaltjes reserveren en zorgen dat er koffie is', maar de algemene opvatting is dat deze werkzaamheden minstens net zo belangrijk zijn als het inhoudelijke deel van het innovatieprogramma. Zo merken de respondenten dat goede ideeën vaak stranden op het moment dat iets moet worden opgeschreven, en dat onderlinge contacten verwateren omdat geplande bijeenkomsten veel te ver uit elkaar liggen. Het ministerie heeft ervoor gezorgd dat er frequent face-to-face contact is geweest, door het organiseren van allerlei evenementen, vergaderingen en andere bijeenkomsten. Op die manier hebben zij bijgedragen aan het groeiende onderlinge vertrouwen. Ook is het ministerie belangrijk geweest bij het schrijven van allerlei documenten zoals rapporten en projectplannen. Daarnaast heeft het ministerie zich beziggehouden met de communicatie, waardoor alle partijen altijd op de hoogte zijn geweest over de laatste stand van zaken. Zo wordt innovatie 'warm' gehouden, en blijft er een bepaalde mate van 'sense of urgency' bestaan. Al met al kan er geconcludeerd worden dat het ministerie ervoor heeft gezorgd dat de deelnemers zich konden focussen op de inhoud, wat al lastig genoeg is. Het is interessant om te zien hoe belangrijk deze activiteiten zijn, en dat dit dus veel meer behelst dan slechts koffiezetten en zaaltjes reserveren. Sterker nog, het moment dat het ministerie deze taken meer ging overdragen leek de vaart uit het innovatieprogramma te schieten.

## **6.5 Overdragen van verantwoordelijkheden**

### **6.5.1 Institutionele mismatch**

Vanaf begin af aan was het voor het ministerie duidelijk dat het innovatieprogramma een looptijd zou hebben van ongeveer twee jaar, en dat op dat moment de verantwoordelijkheid naar de deelnemende organisaties zelf zou vloeien. Het ministerie zou twee jaar lang zorgen voor de spreekwoordelijke zijwieltjes, en vanaf dan zouden de deelnemende partijen in staat moeten zijn om zelf te fietsen.



Echter, het is onmogelijk om vooraf te voorspellen wanneer het moment is aangebroken dat de faciliterende en coördinerende taken van het ministerie kunnen worden overgedragen aan de deelnemers. Door vooraf te bepalen dat dit moment na twee jaar zal zijn heeft het ministerie onvoldoende rekening gehouden met deze onzekerheid. Immers, de kans is altijd aanwezig geweest dat de deelnemers na de genoemde twee jaar nog niet in staat zijn om volledig op eigen benen te staan. Uit de interviews is gebleken dat dit bij een aantal vraagstukken werkelijkheid is geworden. De geplande eindigheid van het innovatieprogramma gaat dus niet goed samen met de lastige planbaarheid van innovatie, en die fout had op de tekentafel voorkomen kunnen worden.

### **6.5.2 Zorgvuldigheid**

Het terugtreden en het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de vraagstukken is niet alleen een kwestie van timing, maar zal ook op een zorgvuldige wijze moeten worden uitgevoerd. Immers, het besluit kent behoorlijke risico's. Het ministerie nam veel organiserende en coördinerende taken op zich. Op het moment dat het ministerie zich niet meer bekommert om deze werkzaamheden zullen de taken moeten worden overgenomen door de deelnemers zelf. De betrokken organisaties worden dus genoodzaakt om zelf meer capaciteit vrij te maken ten behoeve van het ISJV, en het is niet persé een zekerheid dat de partijen dit ook daadwerkelijk doen. Eerder is al geïllustreerd dat de faciliterende werkzaamheden noodzakelijk zijn voor een goed verloop van het samenwerkingsproces: wanneer deze arbeid uitblijft is de kans groot dat het proces stilvalt. Bij het vraagstuk waar het IFV bij betrokken is geweest heeft dit niet tot problemen geleid: zij hebben intern een projectleider aangesteld om het Innovatiepartnerschap verder te dragen. Andere respondenten geven echter aan dat het ministerie een inschattingfout heeft gemaakt wat betreft de timing, en dat het moment om terug te stappen nog niet daar was. Wat daar niet bij helpt is het feit dat de rolverandering van het ministerie voor veel respondenten als een grote verrassing kwam. Het verwachtingsmanagement vanuit het ministerie heeft daar dus te kort geschoten. Wanneer de communicatie hierover beter zou verlopen had het ministerie wellicht kunnen waarnemen dat de organisaties nog niet klaar waren voor de overdracht, en daarop kunnen anticiperen.

## 7. Conclusies

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *'In hoeverre is het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid succesvol gebleken?'*. Voordat die vraag wordt beantwoord zal er eerst antwoord gegeven worden op de deelvragen. Deelvraag 5 zal in hoofdstuk 8 beantwoord worden.

### 7.1 Beantwoording deelvragen

#### 7.1.1 Wat is de bestaansreden van het innovatieprogramma en hoe kreeg het innovatieprogramma vorm?

De uitdagingen waarmee JenV te maken krijgt worden door de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken steeds groter. De druk op publieke dienstverlening is hoog, onder andere door steeds kritischere burger, en structurele krapte op het gebied van capaciteit en financiën. Publieke dienstverlening moet dus efficiënter en effectiever, en dat is te bereiken met behulp van innovatie. De publieke sector kenmerkt zich echter door een aantal innovatieremmende eigenschappen, zoals de neiging naar risicomijdend gedrag, hiërarchische organisatiestructuren en bureaucratische processen.

Het Innovatieteam van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is opgericht om te ondersteunen bij deze zoektocht naar innovatieve producten of diensten waarmee die efficiëntie en effectiviteit bereikt kan worden. In meerdere visiedocumenten verklaarde JenV zich te willen focussen op de vraag hoe innovatieve technologie kan bijdragen aan de taakuitvoering van het ministerie. Het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid is een zogenaamd 'technologiegedreven innovatieprogramma', waarin een veelbelovende technologie – in dit geval satelliettechnologie – als uitgangspunt wordt genomen. Vervolgens wordt er onderzocht op welke plekken binnen het veiligheidsdomein deze technologie van waarde kan zijn. Deze methode wijkt af van de reguliere wijze waarop overheidsorganisaties problemen proberen op te lossen: door het probleem als uitgangspunt te nemen en daarbij een oplossing te zoeken. In het ISJV wordt de externe omgeving juist als uitgangspunt genomen. Op die manier probeert het ministerie kennis van buiten naar binnen te halen, en de innovatieremmende barrières van de publieke sector te overbruggen.

#### 7.1.2 Hoe heeft het traject binnen het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid eruitgezien?

Het innovatieprogramma is grofweg te verdelen in vier verschillende fasen. Allereerst is er een verkennende voorfase geweest, dat in het teken stond van agendasetting. In deze fase heeft het ministerie kennis verzameld over de kansen die geboden worden door satelliettechnologie. In het Technologicafé zijn deze kansen gepresenteerd aan medewerkers uit het JenV-domein, met als doel om ze te enthousiasmeren en te laten participeren aan het innovatieprogramma. Dit heeft geresulteerd in een enthousiaste groep deelnemers, inclusief mensen van buiten het JenV-domein. Vervolgens is deze groep in de tweede fase aan de slag gegaan met het aanscherpen van hun behoeftestelling. Door middel van technische dialogen, gemodereerde brainstorms en een marktconsultatie zijn de deelnemers gekomen tot een concrete formulering van hun behoefte. Immers, een organisatie moet wel weten wát ze willen gaan vragen aan bedrijven of kennisinstellingen.

Deelnemers met vergelijkbare behoeften zijn aan elkaar gekoppeld. Op die manier zijn er zeven verschillende overheidsconsortia ontstaan.

In de derde fase van het ISJV zijn binnen de overheidsconsortia de daadwerkelijke innovatietrajecten gestart, die uiteindelijk moeten leiden tot innovatieve producten en diensten. Hierbij gaat het om het opzetten van het innovatieproject, het feitelijk ontwikkelen en uittesten van de innovatie, en het presenteren van de resultaten. In deze fase wordt er geëxperimenteerd, met wisselende resultaten. De vraagstukken kennen ook allemaal hun eigen dynamiek. Zo liep het vraagstuk 'Risicobeheersing en early warning bij natuurbranden' als een trein, waardoor er snel concrete resultaten zijn behaald. Bij andere vraagstukken, zoals 'Rook- en gaswolkdetectie' en 'Markeren en volgen van bewegende objecten' bleken onderzoeksresultaten toch niet toereikend.

De laatste fase stond in het teken van de verschuiving van de verantwoordelijkheid van ministerie naar eindgebruiker. Deze fase betekende het einde van de verkenning, en de start van vervolgttrajecten met de eindgebruikers in de lead.

### **7.1.3 Hoe kan het innovatieprogramma worden geëvalueerd, en welke theoretische inzichten zijn daarvoor relevant?**

In dit onderzoek is duidelijk geworden dat innovatietrajecten zich lastig laten evalueren. Dat heeft in de eerste plaats te maken met een groot meetprobleem: de resultaten die men poogt te bereiken manifesteren zich in het gunstige geval pas 5 of 10 jaar naar de start, en wellicht zelfs later. Het is dus niet mogelijk om na twee jaar te kijken of er wel of geen werkende satelliet in de lucht hangt en aan de hand daarvan de mate van succes te bepalen. Daarnaast zijn innovatietrajecten ongelooflijk complex. Succes is per definitie onzeker, experimenten kunnen mislukken (want anders zijn het geen experimenten), en de oplossing van vandaag kan een dag later alweer irrelevant zijn. Kortom: de dynamiek van innovatie laat zich lastig grijpen. Toch is het mogelijk om enigszins grip te krijgen op het ongreepbare. Immers, het is mogelijk om de evaluatie te richten op het samenwerkingsproces zelf. Dat is op twee verschillende manieren gebeurd.

Allereerst is het ISJV bekeken vanuit het oogpunt van transitie management. Met die bril op kunnen innovatietrajecten gezien worden als zogenaamde transitie's, die niet te managen zijn in termen van controle en beheersing, maar wel te sturen zijn in termen van beïnvloeding, aanpassing en bijsturing. Met transitie management wordt gepoogd om de juiste voorwaarden en condities te scheppen waaronder vernieuwing kan plaatsvinden. In dit specifieke geval is er dus bekeken of het ministerie heeft kunnen zorgen voor de juiste voorwaarden en condities om innovatie te laten plaatsvinden.

Daarnaast is het zo dat er binnen de verschillende vraagstukken van het ISJV netwerksamenwerkingen zijn ontstaan, waar verschillende stakeholders zich in gemeenschappelijkheid inzetten om hun individuele én collectieve doelen te bereiken. Ansell & Gash hebben in hun Collaborative Governance-model beschreven welke factoren zorgen voor een soepel verlopende samenwerking. Op deze factoren is het ISJV getoetst.

### **7.1.4 Welke lessen zijn er geleerd in het innovatieprogramma?**

Het is duidelijk zichtbaar geworden dat publieke organisaties nog heel veel stappen te zetten hebben op het gebied van innovatie. De deelnemers aan het ISJV hebben ontdekt dat hun organisaties vaak te maken hebben met vergelijkbare problemen, en dat er dus potentiële samenwerkingen mogelijk zijn bij het bedenken van de juiste oplossing. Er is ontzettend veel te halen in de 'buitenwereld', terwijl de organisaties hun gezichtsveld vaak beperkten tot het eigen domein. Voor veel deelnemers is het ISJV een eerste (positieve) kennismaking geweest met deze samenwerking, waarin organisaties vanuit de hele Triple Helix betrokken zijn geweest.

Een belangrijke les die geleerd is in het ISJV is dat innovatie vereist dat er constant energie in wordt geïnvesteerd: innovatie vereist voortdurende aandacht en dient constant gepusht te worden. Het Innovatieteam JenV heeft deze taak op zich genomen, en kan daardoor met recht de motor achter het ISJV genoemd worden. Op het moment dat het Innovatie JenV terugschakelde verdween er ook gelijk een groot deel van de energie. Innovatie neemt dus geen genoegen met verslappende aandacht. Hoewel activiteiten zoals het reserveren van vergaderzalen, het verzorgen van lunches, en het rondsturen van nieuwsbrieven in eerste opzicht suf en onbelangrijk lijken, blijken juist deze zaken van significant belang voor het slagen van innovatietrajecten.

## **7.2 Beantwoording hoofdvraag**

*'In hoeverre is het Innovatieprogramma Satelliettoepassingen voor Justitie en Veiligheid succesvol gebleken?'*

Het beantwoorden van die vraag blijkt behoorlijk lastig te zijn. Immers, wat is succes? Is dat het behalen van gestelde doelstellingen – en wat als deze doelstellingen weinig ambitieus gesteld zijn? Is het ISJV succesvol wanneer de deelnemers enthousiast en tevreden zijn – maar wat dan als er nauwelijks concrete resultaten zijn? Voorop staat dat het ISJV heeft geleid tot innovatieve samenwerkingen tussen partijen die elkaar zonder het programma nooit hadden gevonden. Het ISJV heeft er daarbij voor gezorgd dat de deelnemers over hun eigen organisatie- of domeingrenzen heen durven te kijken. Het ISJV heeft een verbinding gecreëerd tussen de publieke sector, de academische wereld en het bedrijfsleven, en heeft daarmee aan het begin gestaan van de ontwikkeling van een interessant en krachtig netwerk. Er zijn interessante onderzoekstrajecten gestart en afgerond waarin deelnemers in de praktijk hebben ervaren hoe het is om op innovatieve wijze samen te werken. Een aantal innovatieremmende barrières die de publieke sector kenmerken zijn overbrugd, bijvoorbeeld door de meestal belemmerende hiërarchische structuren juist te gebruiken bij het creëren van draagvlak. Dat is niet altijd gelukt. De beperkte autonomie van de deelnemers en de geringe financiële en organisatorische ruimte waarover de deelnemers beschikking hadden hebben een aantal keer gezorgd voor trage innovatieprocessen, en zelfs voor het afhaken van belangrijke partijen. Dat kan het ministerie uiteraard niet volledig kwalijk worden genomen, aangezien die innovatieremmende kenmerken van de publieke sector enorm diep in het systeem verweven zitten.

Op een aantal vlakken is er potentie onbenut gelaten, en dat mag het ministerie wél verweten worden. Allereerst heeft men niet genoeg geprofiteerd van alle unieke leerervaringen die men heeft op kunnen doen binnen het ISJV. Zo is het zonde dat er van tevoren geen leerdoelen zijn opgesteld. Wanneer er meer aandacht voor monitoring van het proces was geweest, was men achteraf wellicht beter in staat geweest om succes- en faalfactoren te kunnen onderscheiden. Sterker nog, door het bestaan van

verschillende vraagstukken binnen het ISJV was het zelfs mogelijk om onderlinge vergelijkingen te maken. Wellicht had het ministerie dan kunnen achterhalen wáárom bepaalde trajecten beter of slechter liepen dan andere. De andere gemiste kans is de onzorgvuldige overdracht. Het ministerie lijkt daar het belang van de eigen rol overschat te hebben: de werkzaamheden van het Innovatieteam waren onmisbaarder dan ze zelf verwachtten. Door deze mischatting zijn bepaalde vraagstukken vertraagd, zo niet stilgevallen. Dat is zonde, zeker wanneer gesteld kan worden dat deze fout gemakkelijk voorkomen had kunnen worden.

Uit het onderzoek is gebleken dat publieke organisaties nog steeds moeite hebben met innovatie. Tegelijkertijd is de toenemende aandacht voor innovatie zichtbaar. De oprichting van het Innovatieteam JenV is daarvan een goed voorbeeld, net als het voorbeeld van de FIOD die een vrije innovatiefunctie creëert en daarvoor iemand uit het primaire proces haalt. Het ISJV heeft het proces van de ontwikkeling naar 'innovatieve overheid' in stroomversnelling gebracht, waardoor het ISJV een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de toekomstbestendigheid van de publieke dienstverlening. Om die reden kan het ISJV gezien worden als succesvol innovatieprogramma. Wel moet er opgemerkt worden dat er binnen het ISJV een aantal fouten zijn gemaakt, waardoor het effect van het innovatieprogramma minder groot is dan in potentie mogelijk zou kunnen zijn. Het is de eerste keer dat het ministerie een zogenaamd technologiegedreven innovatieprogramma is gestart. Het ISJV kan dus ook als geheel gezien worden als groot experiment, en in experimenten worden nou eenmaal fouten gemaakt. Wanneer het ministerie van deze fouten heeft geleerd en deze verwerkt in volgende innovatieprogramma's, dan kan het ISJV zeker gezien worden als onverdeeld succes. Door te beperkte aandacht voor evalueren en leren is het echter geen zekerheid dat men heeft geleerd van de gemaakte fouten. De enige die kan aanwijzen of het ISJV succesvol, of érg succesvol is geweest, is de toekomst.

## 8. Aanbevelingen

Hoewel het ISJV geleid heeft tot veel positieve resultaten is het met de volgende aanbevelingen mogelijk om de opbrengst uit het programma nog rijker te maken.

### 8.1 Doelen duidelijker formuleren

In het voorgaande is duidelijk geworden dat het ISJV explorerend van aard is, en dat het innovatieprogramma daardoor gezien kan worden als ontdekkingsreis. Het is dan wel belangrijk om gedurende de reis te ontdekken wat de beste manier is om te varen. In het ISJV is te weinig aandacht besteed aan het ontdekken van deze succes- en faalfactoren, en dat is zonde. Met het opstellen van duidelijke leerdoelen is die aandacht er wel. Deze leerdoelen kunnen dan ook gebruikt worden als leidraad bij de monitoring of evaluatie.

**Aanbeveling 1: ‘Om de leerpotentie te vergroten moeten er vooraf duidelijkere leerdoelen worden opgesteld’**

In het ISJV zijn er mooie inspirerende films ontwikkeld, zijn er allerlei nieuwsberichten geschreven, en is er een handig stappenplan ‘van idee naar innovatie’ gemaakt. Het is echter onduidelijk wat deze communicatie te weeg brengt. Er zijn geen concrete communicatiedoelen gesteld, en ook is het bereik van de communicatiemiddelen niet gemeten. Wanneer men wil weten wat het effect is van een bepaald communicatiemiddel is dat wel belangrijk.

**Aanbeveling 2: ‘Er dienen communicatiedoelen worden geformuleerd om het effect van bepaalde communicatiemiddelen te meten’**

### 8.2 Ambitieuze opzet

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de eindigheid van het ISJV niet goed past bij de oneindigheid van een innovatieprogramma. Door van tevoren al te bepalen dat het ISJV een looptijd van twee jaar zal hebben heeft het ministerie onvoldoende rekening gehouden met het scenario dat de participerende organisaties de coördinerende taken zelf nog niet konden dragen. Enerzijds is het zo dat twee jaar vrije innovatie voor overheidsbegrippen al vrij ruimhartig is. Tegelijkertijd is het effect van een innovatieprogramma dat langer duurt veel groter: het zou het inhoudelijke innovatieproces succesvoller maken, en het ministerie zou ook het signaal afgeven dat ze innovatie écht belangrijk vinden.

**Aanbeveling 3: ‘Een volgend innovatieprogramma zou een ambitieuzere termijn moeten hebben, bijvoorbeeld 5 jaar.’**

### 8.3 Zorgvuldiger overdragen

Het is duidelijk geworden dat de timing van de rolverandering van het ministerie niet in alle vraagstukken optimaal was: niet alle organisaties waren al toe aan het zelf dragen van de verantwoordelijkheden. Hierdoor is er een onnodig groot afbreukrisico ontstaan. Bij een volgend innovatieprogramma zal er meer aandacht moeten zijn voor een zorgvuldige overdracht. Allereerst was het voor verschillende deelnemers onduidelijk dat het ministerie op een gegeven moment zou

terugtrekken. De gebrekkige communicatie over dat proces heeft ervoor gezorgd dat de deelnemers werden verrast.

**Aanbeveling 4: 'Het ministerie dient vanaf begin af aan duidelijk te communiceren over het verloop van het proces, waardoor organisaties zich kunnen voorbereiden op eventuele veranderingen'**

Er is ook nog een tussenweg mogelijk als het gaat om de overdracht van verantwoordelijkheden. Wanneer het ministerie wil terugtrekken maar de deelnemende partijen daar nog niet klaar voor zijn, zou het een optie kunnen zijn om iemand aan te stellen om in deze overbruggende periode de verantwoordelijkheid te dragen.

**Aanbeveling 5: 'Het ministerie zou een projectleider kunnen aanstellen of inhuren, die gedurende een bepaalde periode (1-2 jaar) de coördinerende en faciliterende taken van het ministerie overneemt'**

#### **8.4 Meer gemeenschappelijkheid tussen vraagstukken, ook in de toekomst**

Deelnemers zijn vaak niet op de hoogte van wat er allemaal gebeurt binnen andere vraagstukken. Het zou interessant kunnen zijn om in een volgend innovatieprogramma meer gemeenschappelijkheid aan te brengen in het leertraject, waardoor de betrokkenen van de verschillende vraagstukken ervaringen kunnen uitwisselen en van elkaar kunnen leren. In het meest ideale scenario houden de verschillende deelnemers ook in de toekomst contact, waardoor er een duurzaam netwerk ontstaat waar de betrokken partijen van elkaar blijven leren.

**Aanbeveling 6: 'Het ministerie zou meer gemeenschappelijkheid tussen de verschillende vraagstukken moeten aanbrengen, zodat onderlinge kennisuitwisseling gestimuleerd wordt'**

**Aanbeveling 7: 'Het ministerie kan de aanzet geven voor een 'community' waarin deelnemers contact blijven houden in de toekomst'**

## 9. Bronvermelding

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging – Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, LEMMA.

Bekkers, V.J.J.M., Korteland, E.H., Müller, E.I., & Simons, M.E. (2006). *Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector*. Center for Public Innovation. Rotterdam: Risbo.

Berg, C. van den, Brave, F. W., & Schaik, S., van (2012). *Programmamanagement*. Openbaar Bestuur, 22(11), 26-28.

Boeije, H. 't Hart, H., & Hox, J.(2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag:: Boom Lemma Uitgevers.

Bovens, M., 't Hart, P. & Twist, M. Van (2012). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford University Press.

Damanpour, F., & Schneider, M. (2006). *Phases of the adoption of innovation in organizations: effects of environment, organization and top managers*. British journal of Management, 17(3), 215-236.

Delden, Van, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Desmidt, S., & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Leuven: Lannoo Campus.

Dirven, J., Rotmans, J., & Verkaik, A. P. (2002). *Samenleving in transitie: Een vernieuwend gezichtspunt*. Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). *An integrative framework for collaborative governance*. Journal of public administration research and theory, 22(1), 1-29.

Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). *The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry–government relations*. Research policy, 29(2), 109-123.

Freeman, R.E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston, Mass.: Pitman Publishing.

Hajer, M. A., Van Tatenhove, J. P. M., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance, een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*.

George, B., Desmidt, S., and De Moyer, J. (2016). *"Strategic decision quality in Flemish municipalities."* Public Money & Management 36.5: 317-324.

Geuijen, K. (2011). *Samenwerken in publieke netwerken*. In M. Noordegraaf, K. Geuijen en A. Meijer (red.), *Handboek publiek management*, 97-114. Den Haag: Boom Lemma.



Hekkert, M.P., Suurs, R.A.A., Negro, S.O., Kuhlmann, S., Smits, R.E.H.M. (2007). *Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change*. *Technological Forecasting & Social Change* 74 (2007) 413-432

Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.

Kickert, W. J. (2013). *Specificity of change management in public organizations: Conditions for successful organizational change in Dutch ministerial departments*. *The American Review of Public Administration*, 44(6), 693-717.

Klijn, E. H. (2010). *Vertrouwen in bestuurlijke netwerken, Zoeken naar de voorwaarden voor innovatieve oplossingen en uitkomsten*. Voorbij de beheersing, 18-24. Geraadpleegd via: [https://www.rug.nl/staff/w.s.rauws/pmb\\_voorbijdebeheersing.pdf](https://www.rug.nl/staff/w.s.rauws/pmb_voorbijdebeheersing.pdf)

Klijn, E.H. Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge

Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Psychology Press

Mattessich, W.P. Monsey, B.R. (1992). *What Makes It Work, A Review of Research Literature on Factors Influencing Successful Collaboration*. Saint Paul: Amherst H. Wilder Foundation.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2014, 3 februari). *VenJ brede innovatie agenda* [Beleidsnota].

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2015). *Jaarverslag Innovatieteam Veiligheid en Justitie in 2015*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2016/03/10/jaarverslag-innovatieteam-veiligheid-en-justitie-in-2015/jaarverslag-innovatieteam-veiligheid-en-justitie-in-2015.pdf>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2017). *Plan van Aanpak: satelliettoepassingen – the next level*.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2017). *Strategische Kennis- en Innovatieagenda: Richting en ruimte voor kennisontwikkeling en innovatie*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/05/18/strategische-kennis-en-innovatieagenda-skia>

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (n.d.). *'Op welke manier zet JenV satelliettechnologie in?'*. Geraadpleegd via <https://www.innoveermeemetjenv.nl/onderwerpen/samenwerken/op-welke-manier-zet-venj-satelliettechnologie-in>

Overheidsconsortium 7 (2017). *Projectplan Defensie Technologie Project: Real time ondersteuning met augmented reality*.

PIANOo. (z.d.). *De overheid als launching customer*. Geraadpleegd via <https://www.pianoo.nl/nl/themas/innovatiegericht-inkopen/aan-de-slag/de-overheid-als-launching-customer>.

PIANOo. (z.d.). *'Hoe werkt SBIR?'* Geraadpleegd via <https://www.pianoo.nl/nl/metrokaarten/metrokaart-innovatiegericht-inkopen-faq/welke-inkoopprocedures-kan-ik-gebruiken-voor-8>

Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.

Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement*. Uitgeverij Van Gorcum.

Rotmans, J. (2005). *'Maatschappelijke innovatie. Tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit'*. *Oratie EUR* (Societal innovation. Between dream and reality stands complexity, inaugural speech Erasmus University Rotterdam).

Rotmans, J. (2006). *Transitiemanagement: Sleutel voor een duurzame samenleving* (tweede druk). Koninklijke van Gorcum, Assen.

Rotmans, J., Kemp, R. P. M., Asselt, M. B. A. van, Geels, F. W., Verbong, G. P. J., & Molendijk, K. (2000). *Transities & transitiemanagement: De Casus van een emissiearme energievoorziening*.

Saad, M., & Zawdie, G. (2005). *From technology transfer to the emergence of a triple helix culture: The experience of Algeria in innovation and technological capability development*. *Technology Analysis and Strategic Management*, 17(1), 89-103.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). *Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector*. *Administration and Society*. 43(8), 842-868.

Steyaert, J. (n.d.) *SCP- De Maakbare samenleving: Meer kennis leidt tot een betere maatschappij*. Geraadpleegd via [https://www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?cps=40&canon\\_id=71](https://www.canonsociaalwerk.eu/nl/details.php?cps=40&canon_id=71)

Stone, D.A. (2012). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: Norton.

Pierick, E. ten, Goddijn, S. T., & Meeusen-van Onna, M. J. G. (2006). *Naar een gereedschapskist voor transitiemonitoring: een verkenning van de bruikbaarheid van methoden, modellen en concepten uit de strategische management-, diffusie-en sociale netwerk literatuur*. LEI.

The Hague Security Delta (2014). *Nationale Innovatieagenda Veiligheid 2015*. Geraadpleegd via: [https://www.thehaguesecuritydelta.com/images/NIAV\\_FINAL.pdf](https://www.thehaguesecuritydelta.com/images/NIAV_FINAL.pdf)

Tomme, N. van, Voets, J., & Verhoest, K. (2011) *"Samenwerking in ketens en netwerken: praktijkervaringen uit de zorg-en welzijnssector."* SWVG-Rapporten.

Weber, E. R., & Khademian, A. M. (2008). *Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative builders in network settings*. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349.

## Bijlage A: Respondentenlijst

Naam	Organisatie	Functie
André van Eijk (R1)	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst	Projectleider Innovatie
Paul van Dooren (R2)	Brandweer Nederland/ Brabant-Zuidoost	Adviseur Repressie en Innovatie
Ricardo Kleijnweg (R3)	Brandweer Nederland	Beleidsmedewerker Bestuursondersteuning
Ester Willemsen (R4)	Instituut Fysieke Veiligheid	Programmamanager Innovatie
Nienke Brouwer (R5)	Instituut Fysieke Veiligheid	Projectleider en onderzoeker natuurbranden
Marcel Zethoven (R6)	Nationale Politie	Operationeel Specialist, projectleider ARPro
Willemijn Holthuis (R7)	Rijksrecherche	Internet- en data-analist
Gert Bruins (R8)	Inspectie SZW	Tactisch Coördinator Opsporing
Hans Kuijper (R9)	TU Delft	Assistent Professor Space Instrumentation Systems Engineering
Ron de Ridder (R10)	Rijksrecherche	Hoofd Recherche, Informatie en Specialisme

## **Bijlage B: Codeboom**

### **Gedeelde visie en motivatie**

- Consensus over doel
- Gevoel van betrokkenheid
- Gevoel van eigenaarschap
- Visie is gemeenschappelijk
- Visie is uitdagend

### **Institutionalisering**

- Borging van innovatie
- Innovatief ecosysteem
- Relevante kennis opgedaan en verspreid
- Resultaten worden gebruikt

### **Institutioneel design innovatiearena**

- Aansluiten bij huidige initiatieven
- Competenties deelnemers
- Deelnemers heeft mandaat
- Flexibel dynamisch
- Kennisongelijkheid
- Manier van aanhaken van partijen
- Relevante partijen betrokken
- Sense of urgency
- Veilige testruimte
- Voorgeschiedenis

### **Interne organisatiecultuur**

- Afstand tussen beleid en uitvoering
- Financiële mogelijkheden
- Innovatieve zienswijze binnen organisatie
- Plaats innovatie in takenpakket
- Publieke sector is traag
- Resultaat als prestatiemeting

- Sterke professionele normen en bureaucratische verhoudingen

### **Monitoring en evaluatie**

- Evaluatiemomenten
- Leerdoelen
- Leerervaringen
- Monitoring

### **Netwerkmanagement**

- Belangrijke personen als lobbymiddel
- Duidelijke regels en protocollen
- Faciliterend leiderschap
- J&V treedt terug

### **Samenwerking**

- Afhankelijk van individuen
- Cultuurverschillen
- Innovatie 'warm' houden
- Innovatie ter inspiratie
- Ministerie komt uit de toren
- Netwerkopbouw
- Opbouwen draagvlak
- Aanscherpen behoeftestelling
- Triple Helix
- Veilige testruimte

### **Vertrouwen en communicatie**

- Bouwen aan vertrouwen
- Communicatie
- Face-to-face contact
- Openheid over doelen
- Tussentijdse resultaten
- Vertrouwen in andere deelnemers
- Vertrouwen in opzet
- Voorspelbaarheid

## Bijlage C: Topiclijst

Topic	Voorbeelden van vragen
Persoonlijke vragen	Wat is je functie?
	Hoe ben je in die functie terecht gekomen?
Startfase	Wanneer en hoe ben je betrokkenheid?
	Waarom ben je betrokken geraakt?
	Is dat op eigen initiatief geweest of ben je erop uitgestuurd door je leidinggevende?
Samenwerking	Wat was jouw rol in de samenwerking, en hoe reflecteer je op de rol van anderen?
	Was iedereens rol in de samenwerking duidelijk?
	Wat vind je van de procesbegeleiding vanuit het ministerie?
Vertrouwen	Vond je het gedrag van samenwerkingspartners voorspelbaar?
	Heb je het idee dat je op de hoogte was van de doelen en belangen van je samenwerkingspartners?
Cultuur	Merkte je duidelijke cultuurverschillen tussen de deelnemende organisaties?
Visie	Wat is je eigen visie op innovatie?
	Zie je binnen het ISJV een gemeenschappelijke visie?
Doelen	Wat is je doel met het ISJV?
	Zijn de doelen gemeenschappelijk?
Inhoud	Wat vind je van de resultaten tot nu toe?
	Wat weet je van andere vraagstukken?
Eigen organisatie	Was er al innovatie binnen je eigen organisatie?
	Wat gaat dat wel/niet goed?
Leren	Wat heb je geleerd gedurende het ISJV?
	Heb je vooraf leerdoelen opgesteld?
Evaluatie	Wat ging er goed, en wat kon er volgens jou beter in het ISJV?
Slot	Zijn er nog dingen niet besproken die wel belangrijk zijn?