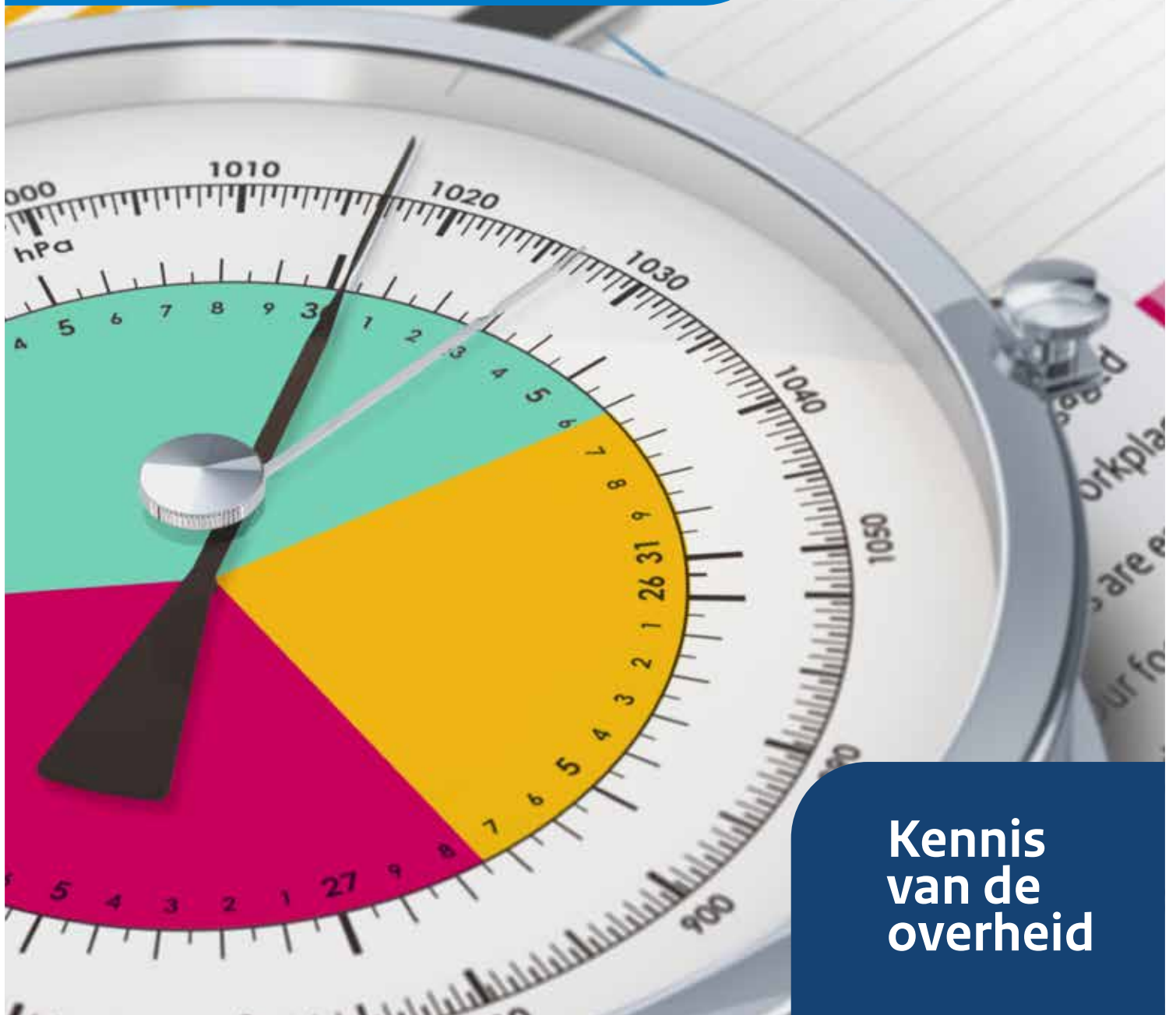




Innovatie Barometer Overheid 2025

*Samen investeren in de innovatiekracht
van de overheid van morgen!*



**Kennis
van de
overheid**

Inhoud

Managementsamenvatting	4
Voorwoord	7
1 Inleiding	8
2 Kwantitatieve analyse	9
Innovatie in het openbaar bestuur	9
Verschillende innovatiepraktijken	12
Bevorderende en belemmerende factoren	15
Het innovatieklimaat bij de overheid	16
Doelen en effecten van innovatie	20
Delen van kennis	23
3 De aard van innovaties (kwalitatief)	24
Innovatieclusters	24
Interviews	27
Reflectie op de aard van innovaties	32
Bijlage I – Tabellen	34
Basistabellen	34
Tabellen naar sector	37
Bijlage II – figuren	39

Managementsamenvatting

In 2023 en 2024 minder overheidsinnovaties dan in 2019 en 2020

Het aandeel van Nederlandse overheidsorganisaties en organisatieonderdelen dat in de afgelopen twee jaar een innovatie implementeerde, is in vergelijking met de eerdere meting gedaald: van 86 procent in 2021 naar **76 procent** in 2025. De daling was het sterkst onder innovaties gericht op interactie en communicatie met de buitenwereld. Ondanks de daling innoveerde nog altijd driekwart van de Nederlandse overheidsorganisaties. Daarbij was sprake van een enorme diversiteit aan innovaties. Binnen die verscheidenheid is een duidelijk patroon zichtbaar. Digitalisering van werkprocessen vormt de hoofdmoot van de innovaties. Of het nu gaat om de interactie met burgers, het aanvragen van diensten en documenten, het verzamelen en beschikbaar stellen van kennis, het automatiseren van repetitieve handelingen, het sturen van processen, het houden van toezicht of het monitoren van risico's; het gaat allemaal over de inzet van IT om het werk efficiënter uit te voeren en de kwaliteit van diensten te verbeteren. In veel van deze innovaties wordt gebruik gemaakt van artificiële intelligentie om data te analyseren en besluiten te ondersteunen.

Nadruk ligt op procesinnovaties, vooral minder innovatie van interactie en communicatie

Er worden vier typen innovaties onderscheiden: de innovatie van producten, diensten, processen en interactie/communicatie. Innovaties kunnen verschillende typen innovaties combineren. Het meest voorkomende **type innovatie** betreft de procesinnovatie, dat wil zeggen: het vernieuwen of sterk verbeteren van de methodieken en processen waarmee producten en diensten worden voortgebracht of het vernieuwen of sterk verbeteren van de organisatie van het werk. In ruim driekwart van de gevallen betrof het dit type innovatie. In vergelijking met de eerdere meting uit 2021 ligt dat aandeel op een vergelijkbaar niveau. Het aandeel van product- en diensteninnovaties nam af, dat van de innovaties op het vlak van interactie en communicatie met de buitenwereld is zelfs flink afgenomen. In vergelijking met de eerdere meting worden ook minder vaak verschillende typen innovaties – product, dienst, proces en interactie – met elkaar gecombineerd

Meer innovaties in grote instellingen en in organisaties met een innovatiefunctionaris of innovatie-unit

In **grote overheidsorganisaties** wordt vaker geïnnoveerd dan in kleine organisaties. In organisaties met een aparte innovatiefunctionaris of innovatie-unit die een bijdrage levert aan het aanjagen, ondersteunen, coördineren of initiëren van innovaties, wordt ook vaker geïnnoveerd dan in organisaties zonder deze functionaris of unit. En er is een samenhang tussen die twee, want grote organisaties beschikken logischerwijs vaker over een innovatiefunctionaris of innovatie-unit dan kleine organisaties. In grote organisaties worden innovaties vaker zelf ontwikkeld dan in kleine organisaties. Gemiddeld genomen is het grootste deel van de innovaties (meer dan 60 procent) geheel of grotendeels een kopie van innovaties die elders zijn geïmplementeerd.

In de Rijksuitvoeringsorganisaties wordt meer geïnnoveerd dan bij kerndepartementen

Op rijksniveau zien we dat **uitvoeringsorganisaties** (agentschappen en diensten) vaker innoveren (92%) dan organisaties binnen kerndepartementen (56%) en ook zelfstandig bestuursorganen (zbo's) innoveren vaker (85%). De innovaties in de uitvoering komen ook op een andere manier tot stand dan bij de kerndepartementen: bij departementen kiest men veel vaker voor het 'in de spotlights' ontwikkelen, waardoor er politiek-bestuurlijke aandacht voor is. In de uitvoering kiest men er juist veel vaker voor om innovaties, afgeschermd van anderen, door een groep deskundigen te laten uitwerken. In het algemeen is het technologische gehalte van innovaties bij de Nederlandse overheid hoog. In de uitvoering is dat nog veel sterker het geval en bij de kerndepartementen zijn innovaties juist veel minder technologisch. Het aandeel innoverende organisaties bij gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen zit meer op of onder het gemiddelde van de overheid als geheel. Bij de rechtspraak en de waterschappen is dat weer beduidend hoger (91%).

Effect van innovaties vaker het verbeteren van de kwaliteit van diensten dan efficiëntie

De voornaamste doelen van innovatie betreffen het *verhogen van de efficiëntie* bij de inzet van mensen en middelen en het realiseren van een *substantiële kwaliteitsverbetering* van de diensten voor gebruikers. Gevraagd naar de gerealiseerde effecten concluderen we dat de innovaties vooral een positief effect hebben op de kwaliteit van dienstverlening van overheidsorganisaties. Het effect op de efficiëntie is verhoudingsgewijs kleiner, maar laat zich ook nog niet altijd even goed inschatten. Zo kunnen eenvoudiger procedures en (een kortere) doorlooptijd voor de levering van diensten ook kostenbesparing en hogere efficiëntie met zich meebrengen.

De succesfactoren: innovatieklimaat en menselijk kapitaal

Een belangrijke vraag is die naar de succes- en faalfactoren ten aanzien van de innovaties: onder welke omstandigheden is de kans op innovaties het grootst? Die kennis helpt immers om de voorwaarden te creëren waaronder innovaties tot stand komen. De analyses in dit rapport bieden daarvoor de nodige aanknopingspunten. Het *innovatieklimaat* blijkt een belangrijke determinant voor succes. Het innovatieklimaat heeft betrekking op zaken als het waarderen van nieuwe ideeën, het (systematisch) op zoek zijn naar kansen en mogelijkheden, het nemen van risico's, het leren van fouten, het evalueren en delen van kennis met anderen. Hoe hoger de score van het innovatieklimaat, hoe groter de kans op innovatie. Gemiddeld genomen behalen overheidsorganisaties een score van 3,63 voor hun innovatieklimaat op een schaal van 1 tot 5, hetgeen ruim voldoende is. Op sectorniveau scoort de Rijksoverheid het hoogst met 3,79, hetgeen beter is dan in 2021. Daarna volgen de zelfstandige bestuursorganen (3,77) en gemeenschappelijke regelingen (3,57). Ook het *menselijk kapitaal* in de organisaties blijkt een belangrijke determinant voor succes. Het menselijk kapitaal betreft aspecten als de bijdrage van medewerkers aan innovaties, de variatie in kennis en vaardigheden binnen het team en de samenwerking binnen de organisatie. De belangrijkste verklaring voor het stranden van innovaties – de *faalfactoren* – zijn: onvoldoende samenwerking, gebrek aan draagvlak, een innovatieproces dat onvoldoende uitgewerkt is en gebrek aan middelen (tijd en geld).

Vaker optimalisatie van bestaande processen dan fundamentele herstructurering

Uit de analyse van de aangedragen innovatiecases blijkt dat de nadruk ligt op het optimaliseren van bestaande (werk)processen, niet op het fundamenteel anders inrichten van het werk. Een groot deel van de innovaties is gericht op verbeteringen binnen de eigen organisaties. Het aantal innovaties dat echt de grenzen van de eigen organisatie overstijgt, is beperkt. Succesvolle innovaties zijn vaak een aanleiding om die elders geheel of gedeeltelijk te kopiëren, dus er vindt in dat opzicht wel een proces van ongeplande opschaling plaats. Maar een aanpak waarbij de mogelijke opschaling al op voorhand onderdeel van het proces is, komt niet vaak voor.

Aanbeveling: maak werk van de juiste cultuur en schep randvoorwaarden voor innovatie

Maak werk van de menselijke aspecten van innovatie. De twee belangrijkste succesfactoren voor innovatie liggen immers op dat vlak. Schep een klimaat van waardering voor het voortdurend zoeken naar verbetermogelijkheden, het opbouwen en onderhouden van kennisnetwerken, het experimenteren met vernieuwing; een klimaat waarin falen geen probleem is, maar een leerervaring. Stimuleer daarbij het samenwerken en zorg dat er optimaal gebruik gemaakt wordt van de diversiteit aan kennis en ervaring die er binnen de organisatie beschikbaar is.

Investeer daarnaast in de noodzakelijke voorwaarden voor innovatie. Draag als management een heldere visie uit en ondersteun de innovatieontwikkeling actief. Zorg voor structurele verankering van het innovatieproces door het benoemen van een innovatiefunctionaris en zelfs het creëren van een innovatie-unit. Zorg bovendien dat er middelen zijn voor het innovatieproces en dat medewerkers voldoende tijd hebben om zich te buigen over vraagstukken gericht op het verbeteren en vernieuwen van de dienstverlening en de werkprocessen.

Ten aanzien van het creëren van randvoorwaarden geldt het voorbehoud dat grote organisaties vanzelfsprekend meer mogelijkheden hebben, zowel in termen van het vrijmaken van mensen als middelen voor het innovatieproces. Kleine en middelgrote overheidsinstellingen kunnen via gezamenlijke initiatieven aan die randvoorwaarden werken, zoals in beperkte mate ook al gebeurt.

Daarnaast is een doordachte *innovatiestrategie* essentieel. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat innovaties die ‘onder de radar’ of met expertgroepen worden ontwikkeld, vaak effectiever zijn in het realiseren van efficiëntiewinst dan duidelijk zichtbare innovatietrajecten met veel politiek-bestuurlijke aandacht. Maar dat hangt uiteraard ook van de context van de organisatie en de innovatie af

Aanbeveling: kansen voor gezamenlijke focus en opschaling

Veel innovaties ontstaan omdat men binnen de eigen organisatie en op de werkvloer nadenkt over vernieuwing en verbetering. Die verbeteringen van onderop zijn essentieel en moeten verder gestimuleerd worden. Zoals eerder beschreven, komt dit soort innovaties tot stand door het juiste innovatieklimaat te scheppen en de randvoorwaarden te creëren die ervoor zorgen dat het menselijk kapitaal in organisaties kan innoveren.

Tegelijkertijd is er sprake van een hoge mate van versnippering; veel organisaties zijn individueel met dezelfde soort innovatie bezig. Bovendien zien we dat de innovaties zich vooral richten op het optimaliseren van bestaande werkprocessen. Nogmaals, dat soort innovaties is heel belangrijk en moet bevorderd worden. Maar er is ook behoefte aan fundamentele verbeteringen van dienstverlening, aan organisatie overstijgende vernieuwing van de diensten. En dat soort fundamentele verbeteringen komt niet op deze manier tot stand, zo blijkt uit de rapportage.

Er liggen dus ook kansen voor gezamenlijke verbetering en vernieuwing. We constateren dat het hebben van een innovatief functionaris dan wel innovatie-unit significant bijdraagt aan innovatie. Grote organisaties hebben de middelen en de mensen daarvoor, voor kleine organisaties is dat veel moeilijker. Daar ligt een kans als organisaties een dergelijke functionaris zouden delen, naar analogie van de privacyfunctionaris die een aantal kleinere overheidsorganisaties gezamenlijk hebben aangesteld. Samenwerking kan ook helpen voor de opschaling van succesvolle innovaties. Denk daarbij aan het voorbeeld van de opschaling van de virtuele assistent bij de gemeenten.

En om de geconstateerde versnippering tegen te gaan en innovatie-initiatieven meer richting te geven, is de aanbeveling om te komen tot een *gezamenlijke innovatieagenda* gericht op de grote uitdagingen waar de publieke dienstverlening voor staat. En dan met name om organisatie overstijgende vernieuwing te stimuleren.

Voorwoord

Iedereen is zich er inmiddels wel van bewust dat innovatie de onmisbare basis vormt voor een succesvolle, dienstbare, toekomstbestendige en betaalbare overheid. Alleen al de personeelstekorten vragen nu al - en zeker in de nabije toekomst - dringend om slimmere inzet van technologie (zoals AI, robotisering en drones) en om creatieve vormen van samenwerking om productiever te worden en daardoor taken met minder mensen te kunnen uitvoeren. Maar ook de ontwikkeling van moderne en toekomstbestendige diensten en voorzieningen vraagt om massieve inzet van innovatie.

Daarom is het goed een actueel beeld te verschaffen van de stand van de innovatieontwikkeling binnen Nederlandse overheidsorganisaties. In 2021 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat voor de eerste keer gedaan met de Innovatie Barometer Overheid 2021. Met de voorliggende Innovatie Barometer Overheid 2025 willen we een update van dat beeld verschaffen. Deze Barometer is wederom in samenwerking met Stichting ICTU tot stand gekomen en maakt onderdeel uit van het programma Kennis van de Overheid. Bijna 350 overheidsorganisaties hebben aan het survey-onderzoek deelgenomen.

De nieuwe Innovatie Barometer Overheid bevat niet alleen een kwantitatieve analyse voor het gehele openbaar bestuur, maar ook een kwalitatieve analyse van concrete, betekenisvolle innovatietrends en een serie interviews met sleutelpersonen binnen enkele innovatieve overheidsorganisaties. Evenals in de vorige rapportage worden de Nederlandse onderzoeksresultaten op onderdelen weer gebenchmarkt met die van een vergelijkbaar onderzoek in Denemarken. Ik hoop dat deze Innovatie Barometer Overheid 2025 weer een bron

van inspiratie kan zijn voor iedereen die wil innoveren binnen de overheid. Dat men hiermee een goed beeld krijgt van de drivers, condities, belemmeringen en succesfactoren die een rol spelen bij innovatie binnen de overheid én vooral dat men leert van mooie innovaties en innovatiepraktijken bij andere overheidsorganisaties.

Ik wil dit voorwoord ook nog aangrijpen voor een aanvullende reflectie. Het onderzoek laat zien dat veel innovaties gestalte krijgen binnen individuele overheidsorganisaties. Tegelijkertijd tekenen zich patronen af die er juist toe noodzaken om met andere overheidsorganisaties samen te werken aan innovatieve oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen; in ketens, overheidsdomeinen, interbestuurlijk, publiek-privaat en zo meer. Hoewel dat zeker al in een aantal gevallen gebeurt, hoop ik dat deze rapportage ook uitnodigt om die kansen nog meer te identificeren en aan te grijpen om samen te werken aan de versterking van het innovatief vermogen binnen de overheid. Dit sluit ook heel goed aan bij de oproepen in de rapporten van de Staat van de Uitvoering en bij de uitgangspunten en doelen van de Nederlandse Digitaliseringsstrategie.

Tot slot wil ik iedereen hartelijk bedanken die bijgedragen heeft aan de totstandkoming van deze Innovatie Barometer Overheid 2025

Eva Heijblom

*Directeur-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Den Haag, september 2025

1 Inleiding

In 2021 publiceerde het ministerie van BZK de eerste Innovatie Barometer Overheid. In dat rapport werd verslag gedaan over de innovatiekracht van overheidsorganisaties.

In deze rapportage presenteren we de uitkomsten van een nieuwe meting. Aan het onderzoek hebben 347 organisaties en organisatieonderdelen meegedaan: een respons van 25 procent (in Bijlage I is daarover meer informatie te vinden).

Omdat dit de tweede meting betreft, besteden we veel aandacht aan de ontwikkelingen die zich gemanifesteerd hebben sinds de vorige publicatie. Hoofdstuk 2 bestaat vooral uit kwantitatieve analyses. Het

gaat daarbij onder meer om analyses over de aard van innovaties, de manier waarop ze tot stand komen en de rol van het innovatieklimaat. Ook komen de doelen en effecten aan de orde.

Hoofdstuk 3 is niet kwantitatief, maar kwalitatief van aard: we beschrijven vooral de toepassingen van de verschillende innovaties en groeperen die rond bepaalde thema's. In dit hoofdstuk wordt ook aan de hand van een aantal gerichte interviews met organisaties dieper ingegaan op betekenisvolle innovaties en wordt in kaart gebracht hoe die tot stand komen en wat de organisaties doen om innovatie te stimuleren.

2 Kwantitatieve analyse

Innovatie in het openbaar bestuur

Innovatie is van groot belang voor de economische groei en ontwikkeling van individuele organisaties en voor de samenleving als geheel. Het ontwikkelen en toepassen van nieuwe ideeën, processen, producten en diensten draagt bij aan economische groei, efficiëntie, effectiviteit, klanttevredenheid en kwaliteitsverbetering. Dat geldt niet alleen voor ondernemingen, maar zeker ook voor overheidsorganisaties.

Dit onderzoek wordt gepubliceerd in 2025. De onderliggende enquête werd uitgevoerd van eind 2024 tot begin 2025. In die enquête vroegen we respondenten naar innovaties die in 2023 en 2024 geïmplementeerd werden. Op eenzelfde wijze werd de vorige Innovatie Barometer in 2021 gepubliceerd. Dat onderzoek betrof innovaties die in 2019 en 2020 geïmplementeerd werden.

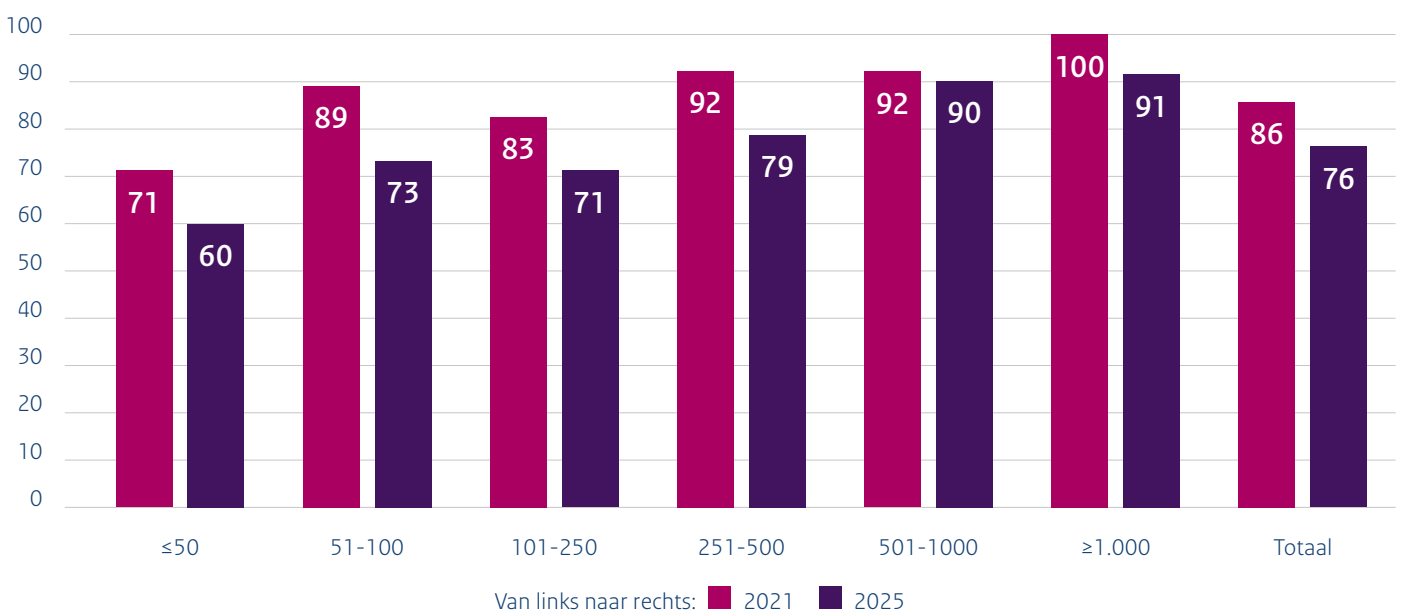
Afname van het aantal innovaties bij de Nederlandse overheid

Uit de Innovatie Barometer Overheid 2025 blijkt dat ruim 76 procent van de organisaties die aan het onderzoek meededen, een innovatie heeft geïmplementeerd. Vergelijken met de meting uit 2021 is het innovatiepercentage in Nederland daarmee afgenomen (zie Figuur 2-1). In 2021 implementeerde 86 procent van de deelnemende Nederlandse overheidsinstellingen één of meer innovaties. In 2025 ligt dat aandeel dus 10-procentpunt lager. Een belangrijke verklaring voor deze achteruitgang, veronderstellen wij, is de coronapandemie

die met name in 2020 in alle hevigheid woedde. Een belangrijk deel van de innovaties uit 2021 had te maken met digitalisering van het primaire proces.

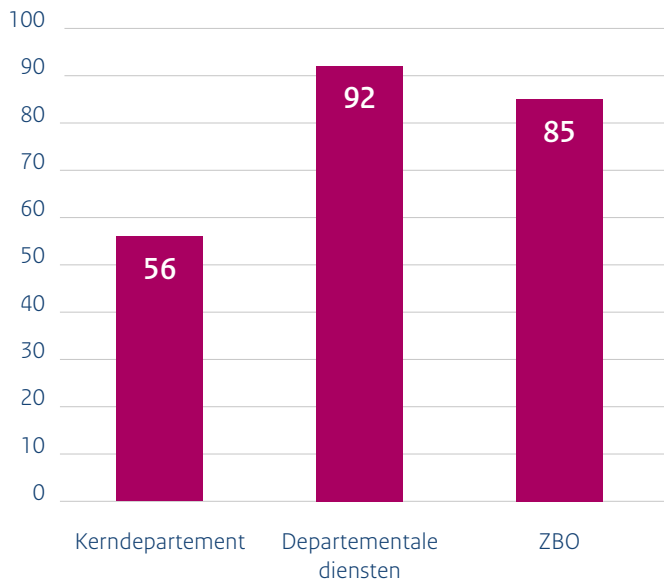
Gemiddeld genomen wordt er in grote organisaties meer geïnnoveerd dan in kleine organisaties. Dat patroon is nog altijd van kracht, zo is te zien in Figuur 2-1. Grote organisaties innoveren nog steeds vaker dan kleine, maar vergeleken met 2021 is het percentage over de gehele linie gedaald.

Analyses bevestigen de relatie tussen *organisatieomvang* en de mate waarin organisaties innoveren. Naarmate organisaties in omvang toenemen, neemt die kans op innovaties significant toe. Het verschil tussen grote en kleine organisaties hangt overigens voor een deel samen met de aanwezigheid van een aparte innovatiefunctaris of innovatie-unit die een bijdrage levert voor het aanjagen, ondersteunen, coördineren of initiëren van innovaties. Grote organisaties beschikken vaker over een dergelijke functionaris of unit – iets waar ze juist vanwege die omvang natuurlijk ook meer ruimte voor hebben – en dit heeft een positief effect op het innovatiepercentage. Naast de organisatieomvang en de aanwezigheid van een aparte functionaris of unit, speelt volgens deze analyse ook de steun vanuit het management en de beschikbare tijd een rol bij het innoveren in de publieke sector. Het gaat hierbij om belangrijke randvoorwaarden voor innovatieontwikkeling.



Figuur 2-1 Aandeel organisaties dat een innovatie implementeerde, naar organisatiegrootte en jaar (%)

Uit dezelfde analyse blijkt dat de overheidssector (Rijk, zbo's, gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen etc.) géén effect heeft op de innovatiekans. Er zijn dus geen grote verschillen tussen de sectoren in het openbaar bestuur (zie hiervoor •Tabel B1-8 in Bijlage I). Op nationaal niveau (de sector Rijk plus zbo's) zien we in Figuur 2-1 dat er bij de kerndepartementen veel minder vaak wordt geïnnoveerd dan in de uitvoerende diensten en bij zelfstandige bestuursorganen.



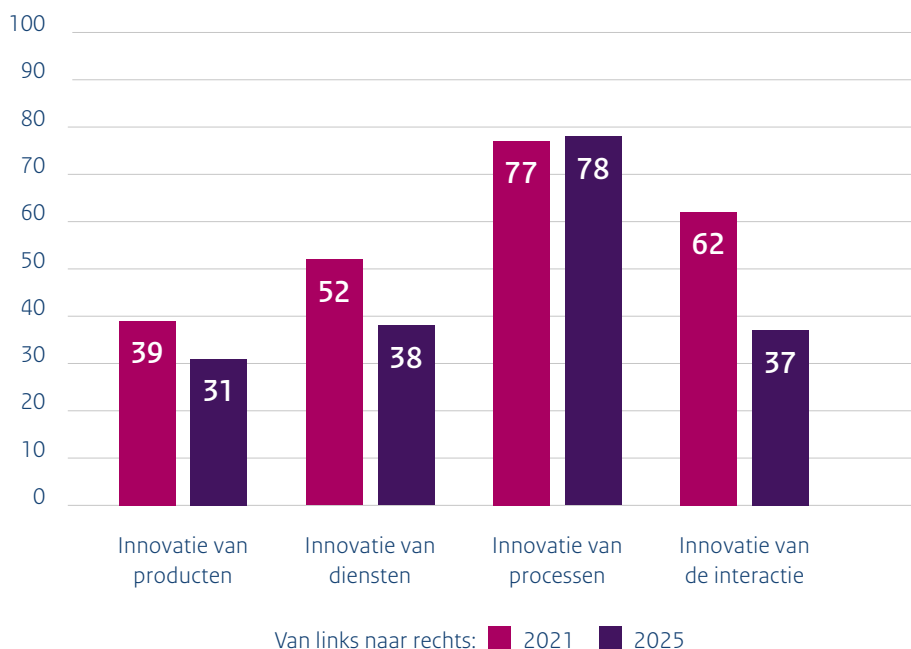
Figuur 2-2 Aandeel rijksorganisaties dat een innovatie implementeerde (%)

Type innovaties

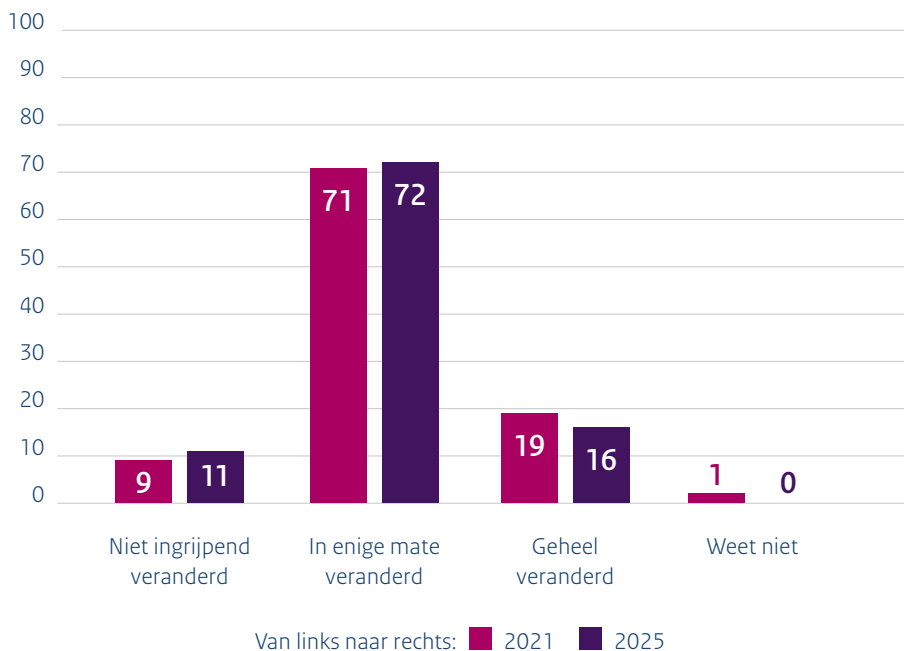
Net als in 2021, zijn in dit onderzoek vier typen innovaties onderscheiden, te weten de innovatie van **producten, diensten, processen** en **interactie/communicatie** met de buitenwereld (verder innovatie van de interactie genoemd). De innovatie van producten en diensten behoeft weinig uitleg. Bij de innovatie van **processen** gaat het om het vernieuwen of sterk verbeteren van de methodieken en processen waarmee producten en diensten worden voortgebracht of het vernieuwen of sterk verbeteren van de organisatie van het werk. Bij **interactie** gaat het om het sterk verbeteren of vernieuwen van manieren om met de buitenwereld te communiceren dan wel te interacteren. Vanzelfsprekend zijn er innovaties die meerdere typen in zich verenigen. Respondenten konden daarom bij deze vraag meerdere typen innovaties aanvinken.

Figuur 2-3 laat de meest recent geïmplementeerde innovaties zien, onderscheiden naar het type. Daarbij valt op dat het type innovatie ten opzichte van 2021 duidelijk is veranderd. Het aandeel producten- en diensteninnovaties is de afgelopen jaren gedaald en dat geldt nog sterker voor het aandeel innovaties op het gebied van communicatie/interactie. In 2021 had 62 procent van de innovaties betrekking op de interactie met de 'buitenwereld', nu is dat nog 37 procent. Het aandeel procesinnovaties is sinds 2021 niet wezenlijk veranderd.

Uit Figuur 2-4 blijkt dat gemiddeld genomen de innovatie de manier van werken in de organisatie maar in beperkte mate verandert. In meer dan 83 procent van de gevallen gaven organisaties in 2025 aan dat hun manier van werken niet of slechts in enige mate was veranderd. Het aandeel waarin de werkwijze wel ingrijpend was veranderd, was in 2025 16 procent. Dat aandeel is ten opzichte van de eerdere meting in 2021 gedaald. Het overgrote deel van de innovaties is dus niet gericht op het fundamenteel veranderen van de werkwijze in de organisatie.



Figuur 2-3 Innovaties naar type (meest recent geïmplementeerd) en jaar (%)



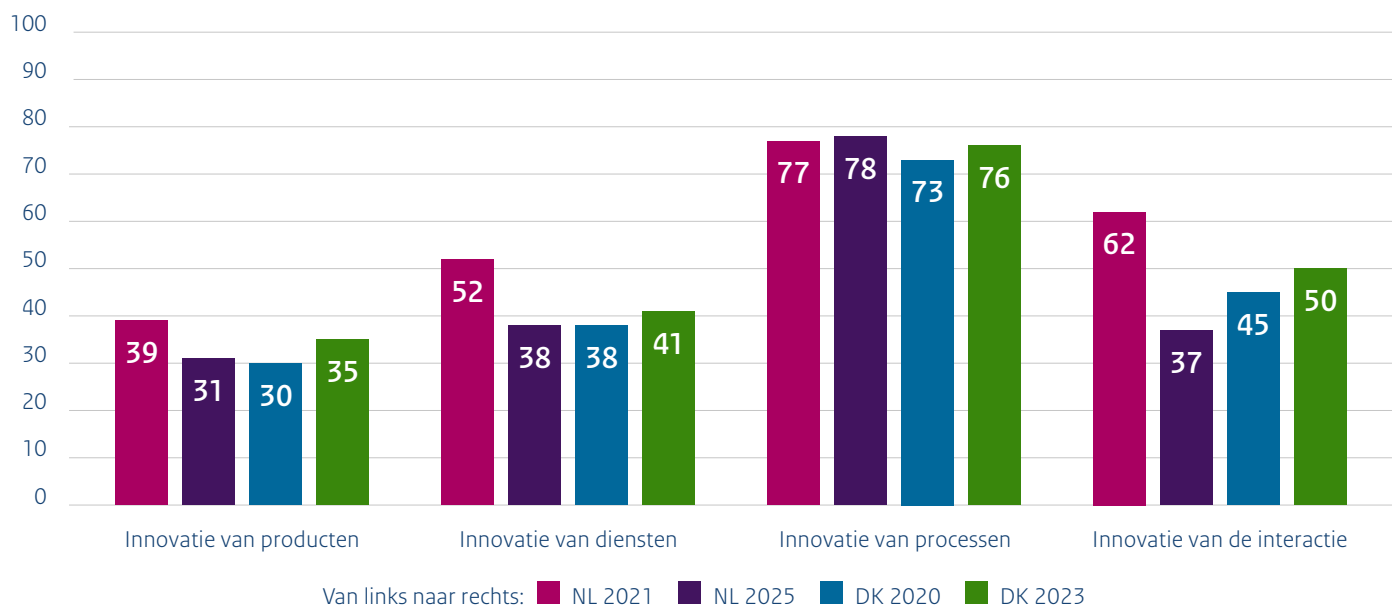
Figuur 2-4 De mate waarin de innovaties de manier van werken hebben veranderd (meest recent geïmplementeerd) en jaar (%)

De vergelijking met Denemarken

Denemarken is een voorloper met betrekking tot de monitoring van innovatie bij de overheid. De Deense vragenlijst is een belangrijke inspiratiebron voor de Nederlandse Innovatie Barometer en daarom is een aantal vragen goed met elkaar vergelijkbaar. In 2024 publiceerden de Denen een meting die betrekking had op het jaar 2023¹. Net als in de eerste editie van dit onderzoek, zullen we op een aantal punten de Nederlandse onderzoeksresultaten vergelijken met de Deense. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de cijfers betrekking hebben op een iets ander meetmoment (2023 en 2024 in Nederland, 2023 in Denemarken).

In de jaren 2023/2024 implementeerde 76 procent van de Nederlandse overheidsorganisaties minimaal één innovatie. Daartegenover implementeerde 83 procent van de Deense overheidsorganisaties minimaal één innovatie in 2023. Aan het Nederlandse onderzoek namen 347 organisaties en organisatieonderdelen deel. In Denemarken was dat aantal met 1.611 een stuk hoger.

Figuur 2-5 Innovaties naar type (meest recent geïmplementeerd) en jaar in Nederland en Denemarken (%)



1 Danmarks Statistik - Statistikdokumentation for Innovation i den offentlige sektor 2023 (<https://www.dst.dk/Site/Dst/SingleFiles/GetArchiveFile.aspx?fi=290689512285&fo=0&ext=kvaldel>).

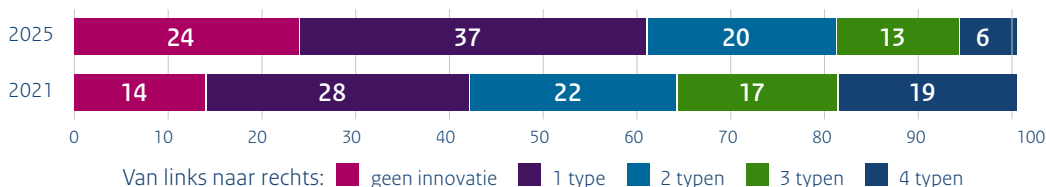
In Figuur 2-5 is te zien dat de spreiding over de verschillende typen innovatie in Nederland en Denemarken in grote lijnen hetzelfde is. Innovaties gericht op het verbeteren van methodieken, processen en/of de organisatie van werkzaamheden steken er duidelijk bovenuit. In bijna 4 op de 5 gevallen is dit onderdeel van de innovatie, terwijl de innovatie van producten en/of diensten veel minder vaak onderdeel is van de innovatie. Verder valt de daling op die zich in Nederland tussen de eerste en de tweede meting heeft voorgedaan. Zeer opvallend is de ontwikkeling van de interactie en communicatie met de buitenwereld, die in Nederland in de jaren 2019 en 2020 in meer dan 60 procent van de gevallen onderdeel was van innovaties en in 2023 en 2024 nog maar in 37 procent van de gevallen. En dat terwijl in Denemarken in de min of meer vergelijkbare periode, het aandeel steeg. Het is moeilijk hier een goede verklaring voor te vinden, behalve dan dat er in Nederland met name in 2020, vanwege de coronapandemie, enorm geïnvesteerd is in communicatie met de samenleving.

(bestaande uit 2, 3 of 4 typen) implementeerde gedaald. In 2019/2020 implementeerde 58 procent van de organisaties een innovatie die uit meerdere typen bestond. In 2023/2024 deed 39 procent dat. Het aandeel organisaties dat een ‘enkelvoudige’ innovatie heeft geïmplementeerd, is daarentegen toegenomen (van 28% naar 37%). Al met al bevestigt dit het beeld dat er in 2023/24 minder is geïnoveerd dan ten tijde van de eerste meting.

Verschillende innovatiepraktijken

Waar en hoe werd de innovatie ontwikkeld?

De wijze waarop organisaties innoveren verschilt, zo weten we uit de Innovatie Barometer 2021. Sommige organisaties ontwikkelen en implementeren de innovatie zelf. Andere organisaties baseren zich op oplossingen die elders zijn bedacht, maar passen die (op onderdelen) aan of kopiëren oplossingen die elders zijn bedacht.



Figuur 2-6 Innovatiespectrum naar jaar (meest recent geïmplementeerd | %)

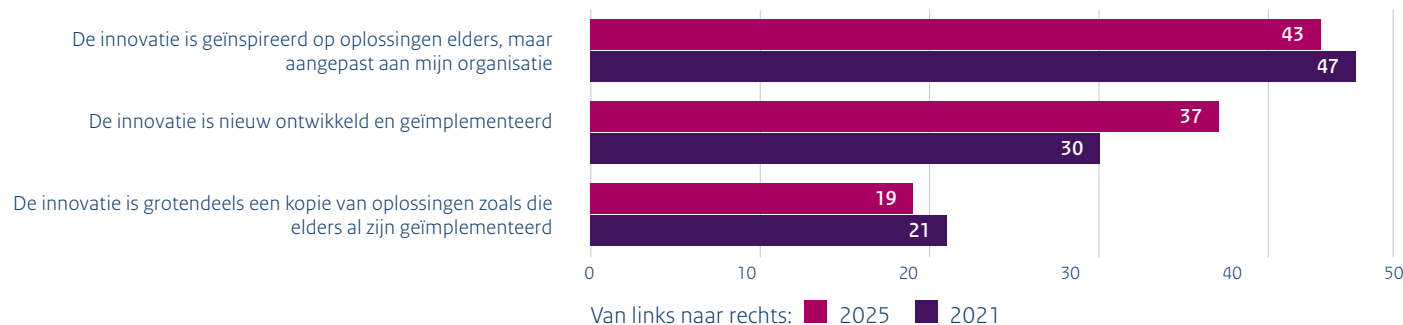
Het innovatiespectrum

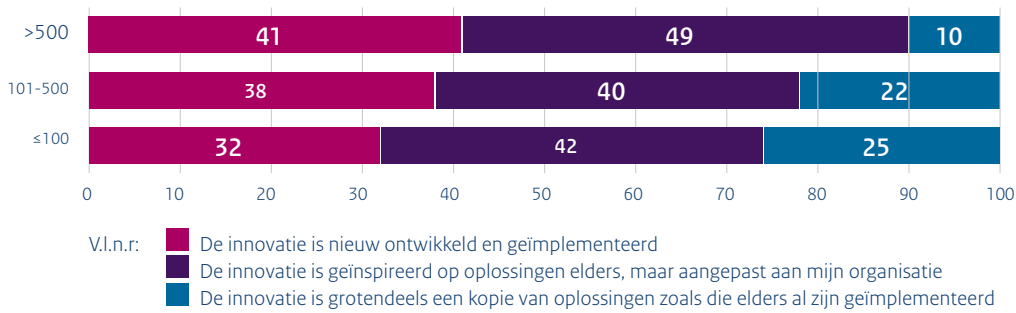
Op basis van het type innovatie dat is geïmplementeerd, is (net als in 2021) een variabele geconstrueerd die aangeeft hoeveel typen innovaties de meest recente innovatie in zich verenigt. Deze variabele geeft aan hoe breed het spectrum is van de innovatie die in de organisatie is geïmplementeerd, oftewel: het *innovatiespectrum*.

Figuur 2-6 toont de ontwikkeling van het innovatiespectrum tussen 2021 en 2025. Uit de figuur blijkt dat het innovatiespectrum duidelijk is afgenomen. Ten opzichte van 2021 is niet alleen het aandeel organisaties dat een innovatie implementeerde afgenomen, maar is ook het aandeel organisaties dat een ‘meervoudige’ innovatie

Figuur 2-7 laat zien dat het navolgen van innovaties die in andere organisaties zijn ontwikkeld, veel voorkomt. In 43 procent van de gevallen is de innovatie geïnspireerd op oplossingen elders, maar aangepast aan de eigen organisatie. En in 19 procent van de gevallen betreft het een kopie. De rest van de innovaties (37%) is nieuw ontwikkeld en geïmplementeerd. Vergelijken met 2021 zijn de innovaties iets vaker zelf ontwikkeld en iets minder vaak gebaseerd op oplossingen elders. De verschillen zijn echter klein en niet significant.

Figuur 2-7 Eigen innovatie, inspiratie of kopie, naar jaar (%)





Figuur 2-8 Wijze van innoveren, naar organisatiegrootte (2024, %)

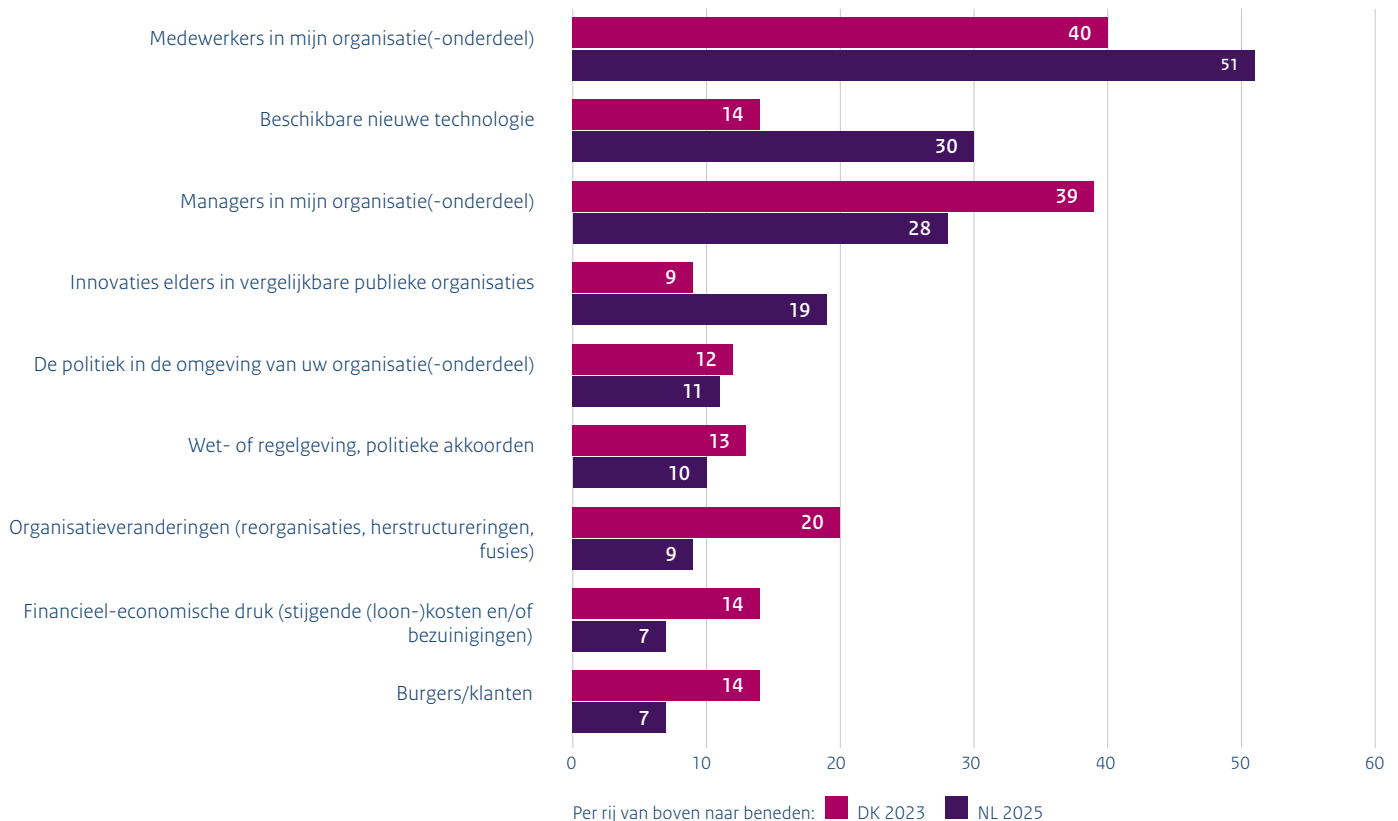
Uit nadere analyses blijkt dat de wijze waarop overheidsorganisaties innoveren, duidelijk verschilt naar omvang. In grote organisaties worden innovaties relatief vaak zelf ontwikkeld of gebaseerd op oplossingen elders, maar aangepast aan de eigen organisatie. Kleine organisaties kiezen verhoudingsgewijs vaker voor een kopie van oplossingen die elders al zijn geïmplementeerd (zie Figuur 2-8).

Uit Tabel B1-2 (Bijlage I) blijkt voorts dat het grootste deel van de kennis over innovaties binnenkomt via de netwerken en activiteiten van het eigen personeel. Dat betreft ofwel eerdere ervaring van eigen medewerkers of managers, of activiteiten als netwerken, bezoeken aan andere organisaties en aan conferenties en cursussen of opleidingen. Ook het initiatief of de aanleiding tot een innovatie is grotendeels op de eigen medewerkers en/of managers terug te voeren (Tabel B1-3). Daarnaast speelt ook de zogenaamde **technology push** een rol, dat wil zeggen: de beschikbaarheid van nieuwe technologie. Tabel B1-4 in Bijlage I laat zien dat slechts in 19 procent van de organisaties (circa 1 op de 5) niet werd samengewerkt met andere organisaties of organisatieonderdelen tijdens de ontwikkeling en/of implementatie van de innovatie. In bijna de helft van de gevallen betrof het een samenwerking met consultants of leveranciers. Maar er wordt ook veel samengewerkt met andere organisaties in de

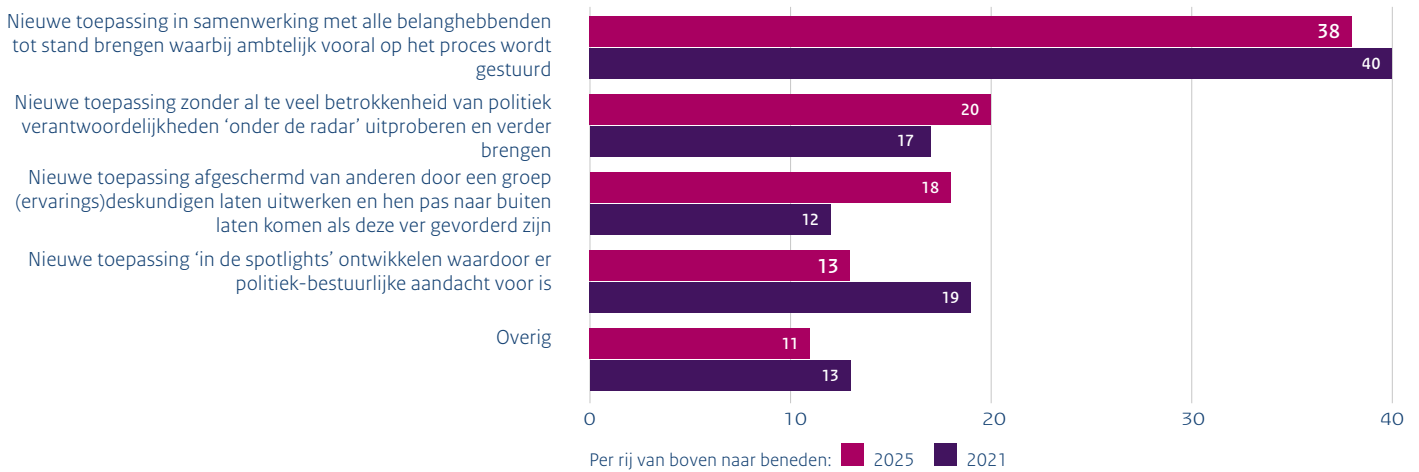
sector. Die samenwerking vindt in alle fases van het innovatietraject plaats, maar het meest nog tijdens de ontwikkeling of aanpassing van de geïmplementeerde innovatie (Tabel B1-5).

Tussen Nederland en Denemarken zijn er opvallende verschillen ten aanzien van de ontwikkeling van innovaties. In Figuur 2-9 zijn voor beide landen de meestgenoemde aanleidingen op een rij gezet om tot innovatie over te gaan. In Denemarken is het initiatief om te innoveren (de prikkel) vaker dan in Nederland afkomstig van managers, een gevolg van reorganisaties, financiële druk en burgers. In Nederland zijn innovaties veel vaker het gevolg van het initiatief van medewerkers of de kansen die zich voordoen als gevolg van nieuwe technologische mogelijkheden of innovaties die men elders geïmplementeerd ziet. Interessant is ook dat innovaties in Nederland heel vaak (85 procent) uit eigen middelen gefinancierd worden, terwijl dat in Denemarken veel minder vaak het geval is (54 procent). Dit verschil tussen de beide landen werd ook in 2021 al geconstateerd: in Denemarken komen innovaties vaker tot stand onder invloed van (externe) omstandigheden, in Nederland gaat het vooral om het door de organisatie zelf zien van kansen en die vervolgens aangrijpen om te innoveren.

Figuur 2-9 Selectie: Meestgenoemde aanleiding tot innovatie in Denemarken en Nederland (%).



Figuur 2-10 Innovatiestrategie (%)



Innovatiestrategie

Naast vragen over de wijze van innoveren, is in de enquête ook gevraagd naar de gevolgde innovatiestrategie. In navolging van eerder onderzoek (Span, 2018) zijn vier verschillende strategieën onderscheiden, die we hier puntsgewijs weergeven:

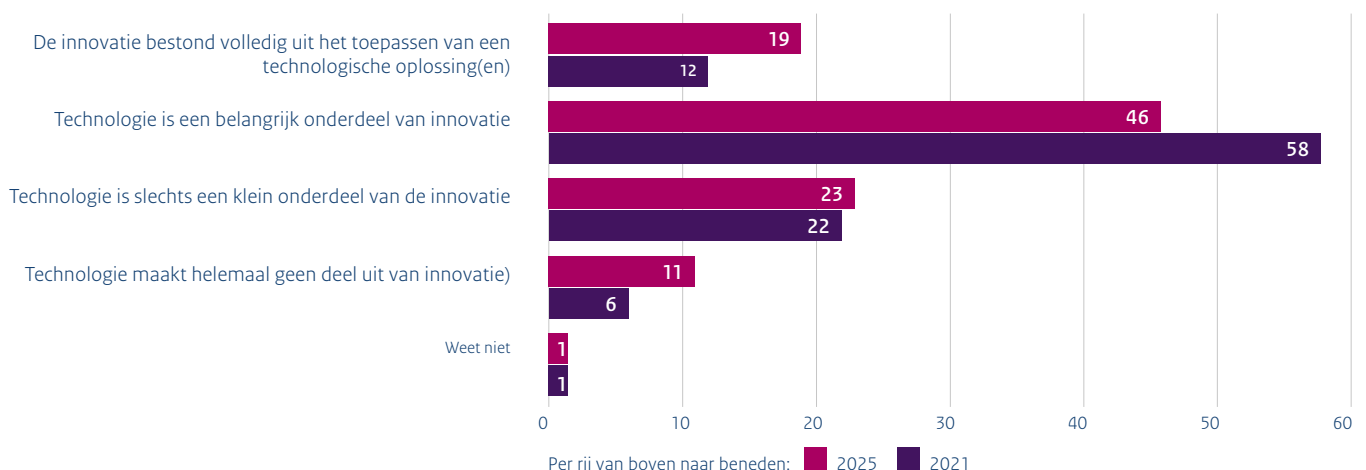
1. Een nieuwe toepassing in samenwerking met alle belanghebbenden tot stand brengen, waarbij ambtelijk vooral op het proces wordt gestuurd.
2. Een nieuwe toepassing 'onder de radar' uitproberen en verder brengen.
3. Een nieuwe toepassing 'in de spotlights' ontwikkelen.
4. Een nieuwe toepassing afgeschermd van anderen door een expertgroep laten uitwerken. Figuur 2-10 maakt duidelijk dat de strategie waarbij innovaties in samenwerking met belanghebbenden tot stand worden gebracht en waarbij ambtelijk vooral op het proces wordt gestuurd de meest gevolgde strategie is. Bijna 40 procent van de organisaties volgde deze aanpak. Daarnaast koos 20 procent van de organisaties voor het 'onder de radar' (zonder al te veel betrokkenheid van politiek verantwoordelijken) uitproberen van nieuwe oplossingen en 18 procent voor inzet van een groep deskundigen in een afgeschermd omgeving. In iets meer dan 10 procent van de gevallen is de innovatie 'in de spotlights' ontwikkeld waardoor er sprake was van politiek-bestuurlijke aandacht of is een andere strategie gevolgd.

Vergeleken met 2021, zien we geen grote veranderingen in de gekozen innovatiestrategie. In 2024 is iets vaker gekozen voor inzet van een groep deskundigen (expertgroep) en iets minder voor het 'in de spotlights' ontwikkelen van innovaties. De verschillen zijn echter klein en niet significant.

Wel zien we ook hier enkele verschillen naar organisatieomvang. Daarbij valt op dat kleine organisaties relatief vaak kiezen voor het in samenwerking met alle betrokkenen tot stand brengen van nieuwe toepassingen (46%) en grote organisaties vaker voor het 'onder de radar' ontwikkelen van innovaties of de inzet van een groep deskundigen (expertgroep). Dit laatste wijst erop dat grote organisaties niet alleen vaker innoveren dan kleine, maar ook kiezen voor een wat andere innovatiewijze en -strategie.

Ook binnen de nationale overheid zien we behoorlijke verschillen in de gekozen aanpak. Bij de kerndepartementen kiest men veel vaker voor het 'in de spotlights' ontwikkelen van innovaties waardoor er politiek-bestuurlijke aandacht voor is (33 procent van de innovaties), in de uitvoering (diensten, agentschappen en zbo's) kiest men daar juist veel minder vaak voor (2 procent). In de uitvoering kiest men er veel vaker voor het afgeschermd van anderen door een groep deskundigen laten uitwerken (uitvoering: 31 procent, departementen 11 procent).

Figuur 2-11 Technologisch gehalte van de innovaties (%)



Technologisch gehalte

De innovaties in het openbaar bestuur hebben in veel gevallen een technologisch karakter. In bijna 50 procent van de Nederlandse gevallen was technologie een belangrijk onderdeel van de innovatie en in bijna 20 procent bestond de innovatie geheel uit technologische oplossingen. In ongeveer een derde van de gevallen maakte technologie slechts een klein deel van de innovatie uit of helemaal geen. Vergeleken met 2021, is het technologisch gehalte van de innovaties iets gewijzigd. Daarbij valt op dat het aandeel innovaties dat voor een belangrijk deel uit technologie bestaat, is gedaald, en het aandeel volledig technologische innovaties iets is toegenomen. Daarnaast is ook het aandeel innovaties waar technologie géén deel van uitmaakt toegenomen.

Het technologisch gehalte van innovaties in Nederland is aanmerkelijk hoger dan in Denemarken: in Nederland bestonden de innovaties in 2023 en 2024 in 65 procent van de gevallen geheel of voor een belangrijk deel uit technologie, in Denemarken gold dat slechts voor 37 procent van de innovaties. Tussen de kerndepartementen en de uitvoering bestaat er ook een groot verschil: bij kerndepartement bestond iets minder dan 40 procent van de innovaties geheel of grotendeels uit technologie, in de uitvoering was dat in meer dan driekwart van de innovaties het geval (77 procent).

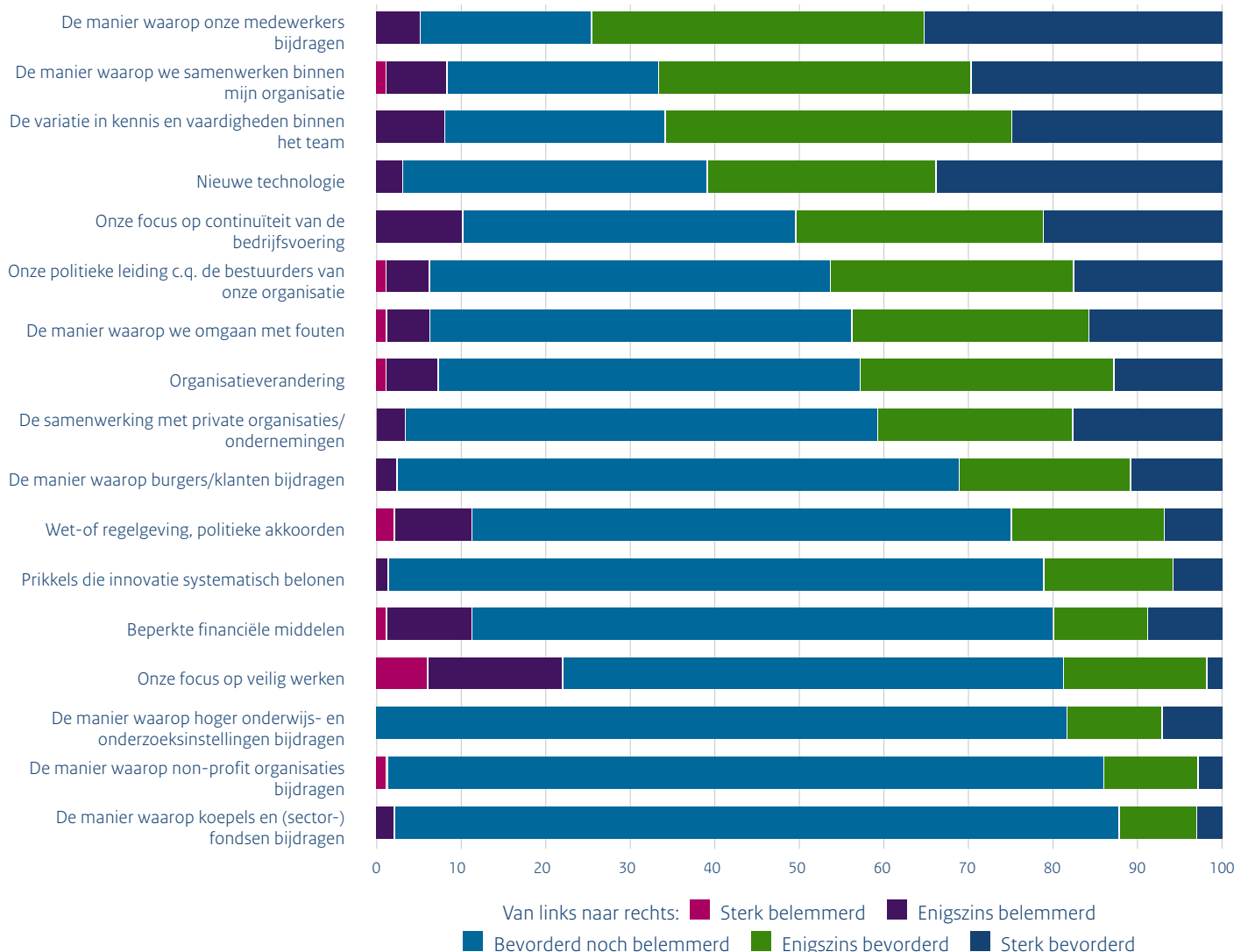
Bevorderende en belemmerende factoren

In paragraaf 2.1 hebben we gezien dat organisaties in het openbaar bestuur in 2023 en 2024 minder innovaties hebben geïmplementeerd dan in de jaren 2019 en 2020. Alleen de procesinnovaties bevonden zich in beide metingen op hetzelfde niveau, het aandeel innovaties op het gebied van communicatie/interactie is sterk afgenomen en het percentage innovaties van producten en diensten daalde eveneens.

In deze paragraaf gaan we nader in op de factoren die het innovatieproces hebben bevorderd of juist belemmerd. In de enquête is een lijst met 17 items voorgelegd (zie Figuur 2-12). Op een schaal van 1 tot 5 konden respondenten daarbij aangeven in hoeverre deze factoren het innovatieproces hebben bevorderd of belemmerd. (De categorie 'weet niet' is in de analyse samengevoegd met de categorie 'bevorderd noch belemmerd'.)

Uit de figuur blijkt dat de eigen medewerkers van doorslaggevend belang zijn voor het welslagen van innovaties; door hun bijdrage, de variatie in kennis en vaardigheden en door de wijze waarop wordt samengewerkt. Ruim 65 procent van de organisaties die een innovatie hebben geïmplementeerd, geeft aan dat deze factoren het

Figuur 2-12 Bevorderende en belemmerende factoren (meest recent geïmplementeerde innovatie) (%)



innovatieproces (sterk) hebben bevorderd. In 2021 was het beeld soortgelijk en stonden genoemde factoren ook bovenaan de lijst.

Naast het menselijk kapitaal zijn er ook andere succesfactoren die het innovatieproces hebben bevorderd. Het gaat dan onder andere om de beschikbaarheid van nieuwe technologie, de focus op continuïteit van de bedrijfsvoering, de leiding van de organisatie, de samenwerking met andere organisaties en de manier waarop met fouten wordt omgegaan. Vergelijken met 2021 wordt de **samenwerking met private organisaties/ondernemingen** vaker als succesfactor aangemerkt.

Factoren die het innovatieproces hebben belemmerd, betreffen vooral de beperkte financiële middelen, wet- en regelgeving en de focus op veilig werken. Factoren die er niet zo toe doen en waarvan respondenten aangeven dat ze belemmerend noch bevorderend werkten, betreffen onder meer de rol van koepels en fondsen, van non-profit organisaties en de rol van opleidings- en onderzoeksinstellingen.

Uit statistische analyse blijkt dat eerste drie items uit Figuur 2-12 samen een goede meetschaal vormen voor het **menselijk kapitaal** in de organisatie. Deze meetschaal combineert de stellingen over samenwerking binnen de organisatie, de bijdrage van medewerkers en de variatie in kennis en vaardigheden binnen het team. De gemiddelde score voor deze factor is hoog, te weten 3,9 op een schaal van 1 tot 5. De score voor deze factor hangt bovendien positief samen met het innovatieklimaat (zie de volgende paragraaf) van organisaties. Dit wijst erop dat innovatie mensenwerk is en het menselijk kapitaal in organisaties van belang is voor het welslagen van innovaties.

Het innovatieklimaat bij de overheid

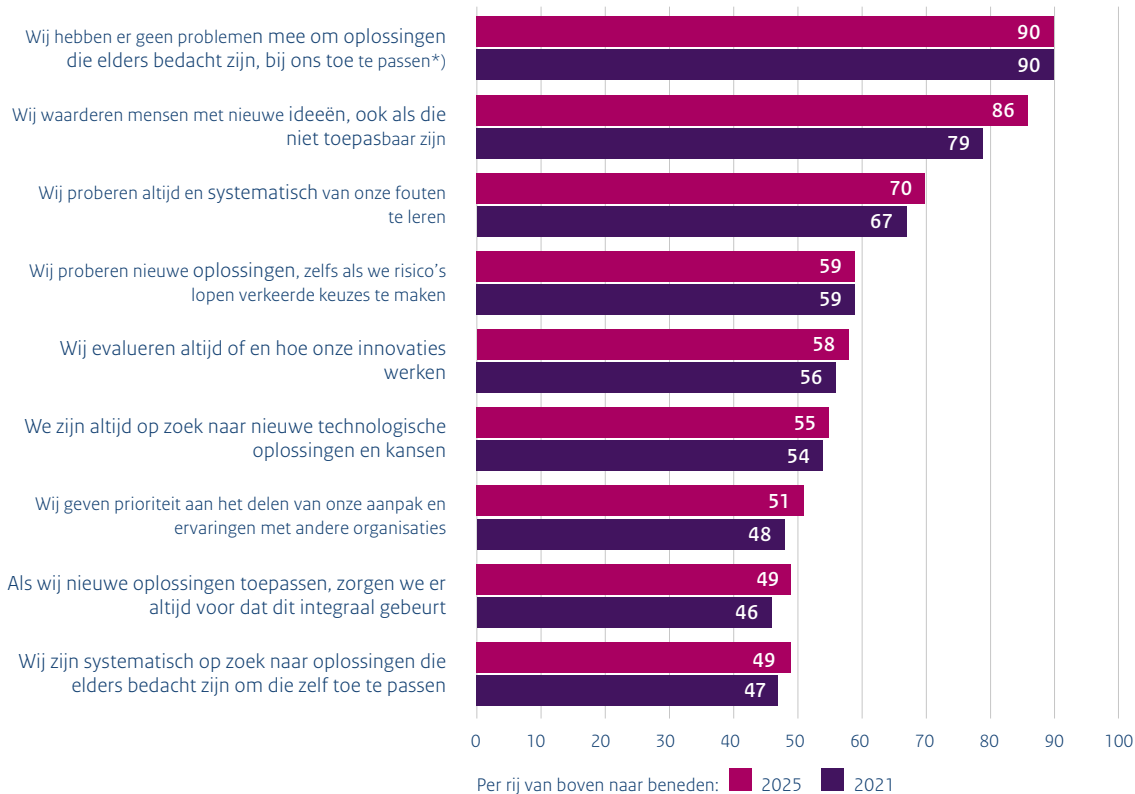
Om een goed beeld te krijgen van het innovatieklimaat in overheidsorganisaties is in de enquête een serie stellingen opgenomen. Figuur 2-13 toont de resultaten daarvan. Uit de figuur blijkt dat verreweg de meeste organisaties er geen probleem mee hebben om oplossingen die elders zijn bedacht toe te passen en dat mensen met nieuwe ideeën worden gewaardeerd, ook als ze ideeën hebben die niet (direct) toepasbaar zijn. Daarnaast geeft 70 procent van de respondenten aan dat de organisatie probeert om van z'n fouten te leren en 59 procent dat de organisatie nieuwe oplossingen probeert, ook als ze daardoor risico lopen om verkeerde keuzes te maken.

Uit factoranalyse blijkt dat de stellingen kunnen worden gegroepeerd en samen een goede meetschaal vormen voor het **innovatieklimaat** van organisaties (in het vervolg ook wel innovatiekracht genoemd)². Deze meetschaal combineert de stellingen uit Figuur 2-13 (exclusief de eerste) en heeft betrekking op het waarderen van nieuwe ideeën, het (systematisch) op zoek zijn naar kansen, het nemen van risico's, het leren van fouten, het evalueren en delen van kennis met anderen. Gemiddeld scoren de organisaties een 3,6 op het innovatieklimaat. Uitgedrukt in een rapportcijfer wordt het **innovatieklimaat** gemiddeld met een 7 beoordeeld (ruim voldoende).

Achter deze gemiddelden gaat echter een grote verscheidenheid schuil. Figuur 2-14 laat zien dat het **innovatieklimaat** sterk verschilt tussen organisaties. Sommige organisaties hebben een gunstig innovatieklimaat en andere organisaties juist een ongunstig (of beperkt) innovatieklimaat. De grootste groep bevindt zich in het

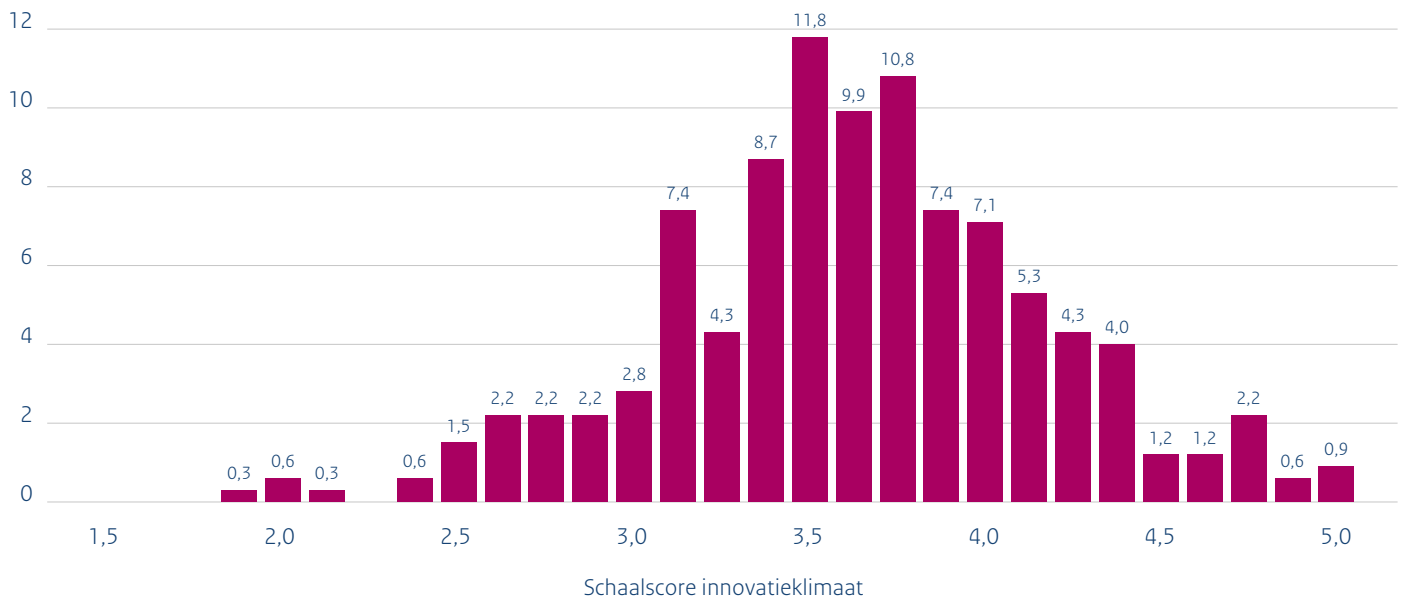
Figuur 2-13 Stellingen over innovatieklimaat (% [helemaal] eens).

De met een asterisk (*) gemarkeerde stelling is om statistische redenen niet meegenomen in de meetschaal.



2 De eerste stelling uit de figuur is niet meegenomen in de meetschaal.

Figuur 2-14 Frequentieverdeling scores innovatieklimaat (% 2025). Gemiddelde schaalscore is 3,63, de standaarddeviatie 0,55



midden; zij scoren niet hoog en niet laag. Alles overziend zijn de schaalscores in statistische termen redelijk normaal verdeeld (zie Figuur 2-14).

De gemiddelde schaalscore voor het innovatieklimaat toont opmerkelijk genoeg géén verschil naar organisatiegrootte. En ook de verschillen naar sector zijn beperkt, zo blijkt uit regressieanalyse op basis van gegevens van twee metingen (2021 en 2025). Tussen de Rijksoverheid, gemeenten, provincies en waterschappen zijn er geen wezenlijke verschillen in innovatieklimaat (zie Tabel B1-10 in Bijlage). Wel hebben zbo's en gemeenschappelijke regelingen (GR'en) gemiddeld wat hogere scores en organisaties in de sector Rechtswezen lagere scores. Uit Tabel B1-11 blijkt dat binnen de nationale overheid de diensten en agentschappen het hoogst scoren (3,84) gevolgd door de zbo's (3,77) en de kerndepartementen (3,75).

Het innovatieklimaat volgens medewerkers

In een recent gepubliceerd rapport³ in opdracht van het Ministerie van BZK en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) wordt het innovatieklimaat en innovatief gedrag van medewerkers binnen de Rijksoverheid onderzocht. De studie is gebaseerd op data uit de Personeelsenquête Rijk en kijkt vanuit het perspectief van medewerkers zelf naar innovatie. Opvallend is de conclusie dat het innovatieklimaat en het innovatieve werkgedrag binnen het Rijk sterk voor verbetering vatbaar zijn. Een meerderheid van de medewerkers beoordeelt het innovatief werkklimaat als onvoldoende, meer dan een derde is nog nooit betrokken geweest bij een innovatie en meer dan de helft heeft nog nooit ook maar één vorm van Artificial Intelligence (AI) gebruikt, terwijl dit de grote motor is van innovatie.

Het beeld uit het aangehaalde onderzoek is duidelijk minder positief over het innovatieklimaat dan dat van de respondenten van de Innovatie Barometer Overheid. Een mogelijke verklaring daarvoor is

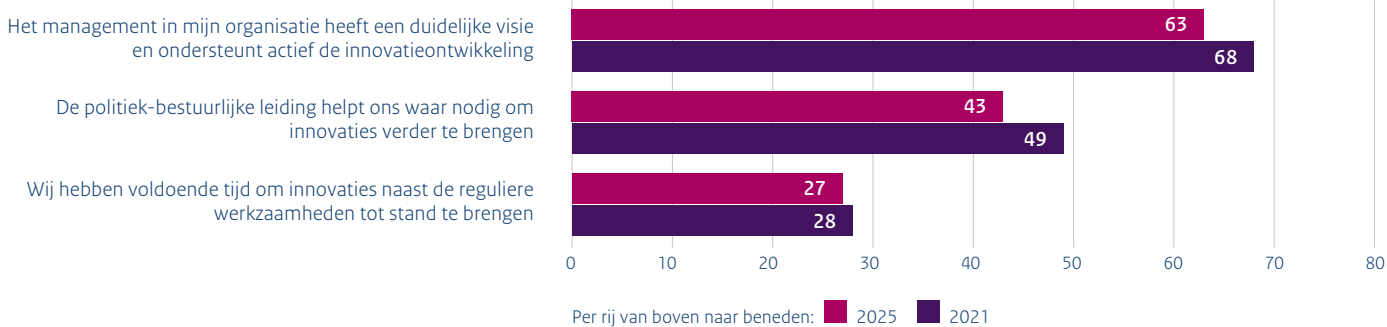
het verschil in de bevroegde respondenten. De enquête voor de Innovatie Barometer is ingevuld door of namens de bestuurders/managers van 347 organisaties of grote organisatieonderdelen (directies of diensten van departementen en grote gemeenten). De Personeelsenquête Rijk heeft een ander bereik: er repondeerden namelijk 4.512 medewerkers met allerlei verschillende posities binnen het Rijk. Een voor de hand liggende verklaring voor het verschil is dat bestuurders van een organisatie(-onderdeel) vanuit de aard van hun positie een andere, bredere kijk hebben op ontwikkelingen binnen de organisatie en daardoor de innovatie activiteiten beter overzien dan medewerkers die vooral bevroegd zijn over de uitvoering van hun eigen werk. Zij zien wellicht niet wat er elders in hun organisatie – bijvoorbeeld in een innovatie-unit – aan activiteiten plaatsvindt.

Randvoorwaarden voor innovatie

Naast stellingen over het innovatieklimaat, zijn in de enquête ook stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de randvoorwaarden om te innoveren. Het gaat dan onder meer om steun van het management en de politiek-bestuurlijke leiding en tijd om innovaties naast de reguliere werkzaamheden tot stand te brengen. Figuur 2-15 laat zien dat respondenten overwegend positief zijn over de steun van het management; bijna twee derde van de respondenten geeft aan dat het management een duidelijke visie heeft en innovatieontwikkeling actief steunt. Het oordeel over de politiek-bestuurlijke leiding valt wat lager uit; 43 procent geeft aan dat de leiding helpt om innovaties verder te brengen. De rest is het daarmee oneens of heeft geen uitgesproken mening hierover. De beschikbare tijd wordt het minste beoordeeld. Ruim een kwart (27%) van de respondenten heeft voldoende tijd om innovaties tot stand te brengen, naast de reguliere werkzaamheden. De rest heeft dat niet, of geen uitgesproken mening hierover.

3 [Innovatie en innovatieklimaat bij de Rijksoverheid](https://www.venster.nl/nieuws/innovatie-bij-het-rijk-onderzoek/), Venster, 2025 (https://www.venster.nl/nieuws/innovatie-bij-het-rijk-onderzoek/)

Figuur 2-15 Stellingen over randvoorwaarden voor innovatie (% [helemaal] eens)



Uit factoranalyse blijkt dat de drie stellingen samen een goede meetschaal vormen die inzicht geeft in de randvoorwaarden voor innovatie. Deze schaal loopt van 1 (laag) tot 5 (hoog) en heeft een gemiddelde van 3,3. Uitgedrukt in een rapportcijfers komt dit meer op een 6,6 (voldoende).

De verdeling van schaalscores met betrekking tot de randvoorwaarden voor innovatie tonen een soortgelijk beeld (zie Figuur B2-1 in Bijlage 2). Ook hiervoor geldt dat organisaties onderling sterk verschillen. Bij sommige organisaties zijn de randvoorwaarden voor innovatie (in termen van steun en tijd) beter dan bij andere organisaties. In paragraaf 2.1 hebben we gezien dat deze ‘randvoorwaarden’ een positief effect hebben op het innovatiepercentage (c.q. de innovatiekans). Naarmate de voorwaarden beter worden beoordeeld, neemt de kans op innovatie toe. Het gaat dan vooral om de steun van het management. In paragraaf 2.5 gaan we in op het effect van innovaties en zullen we zien dat een krachtig innovatieklimaat een positief effect heeft op de resultaten van innovatie.

Verschillen in innovatiekracht: drie groepen organisaties

Uit voorgaande analyses kwam naar voren dat het innovatieklimaat sterk verschilt tussen organisaties. Sommige organisaties hebben een gunstig (krachtig) innovatieklimaat en andere organisaties juist een ongunstig (of beperkt) innovatieklimaat. De grootste groep bevindt zich echter in het midden; zij scoren niet hoog en niet laag. Om inzicht te geven in het belang van het innovatieklimaat, is een aantal verdiepende analyses uitgevoerd. Daarbij zijn drie groepen organisaties vergeleken, namelijk:

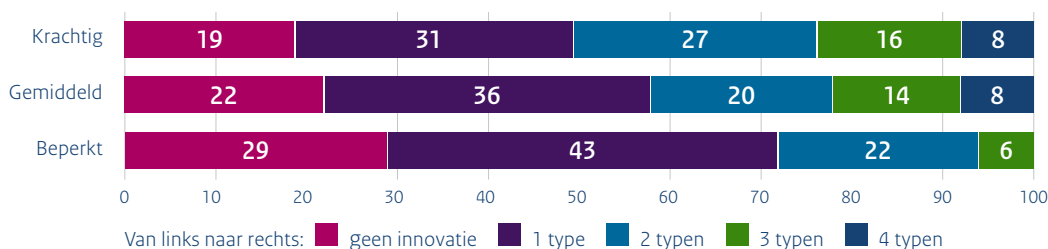
1. Organisaties met een *krachtig* innovatieklimaat (score $\geq 4,1$)
2. Organisatie met een *gemiddeld* innovatieklimaat (score tussen 3,2 en 4,2), en
3. Organisaties met een *beperkt* innovatieklimaat (score $< 3,1$).

De eerste groep betreft 20 procent van de organisaties, de tweede 60 procent en de derde eveneens 20 procent. Figuur 2-16 laat zien dat organisaties met een krachtig innovatieklimaat (81%) vaker innoveren dan organisaties met een gemiddeld (78%) of beperkt innovatieklimaat (71%). Het innovatiespectrum van organisaties met een krachtig innovatieklimaat is ook duidelijk breder dan bij organisaties met een gemiddeld of beperkt innovatieklimaat. Ongeveer de helft van de organisaties met een krachtig innovatieklimaat heeft een innovatie geïmplementeerd die uit meerdere typen bestond (producten, diensten, processen of interactie). Onder organisaties met een beperkt innovatieklimaat ligt dit aandeel (met 28%) een stuk lager. Dit betekent dat de organisaties met een krachtig innovatieklimaat veel intensiever met innovatie bezig zijn. Zij innoveren meer integraal, niet op een enkel onderdeel.

Kijken we naar de succesfactoren, dan zien we eveneens grote verschillen tussen organisaties. In paragraaf 2.3 hebben we gezien dat de ‘eigen’ medewerkers de belangrijkste succesfactor zijn voor het implementeren van innovaties. Figuur 2-17 maakt duidelijk, dat de succesfactoren verschillen naar innovatieklimaatcluster. Organisaties met een krachtig innovatieklimaat scoren op veel dimensies beter dan organisaties met een gemiddeld innovatieklimaat en die scoren op hun beurt weer beter dan de organisaties met een beperkt innovatieklimaat.

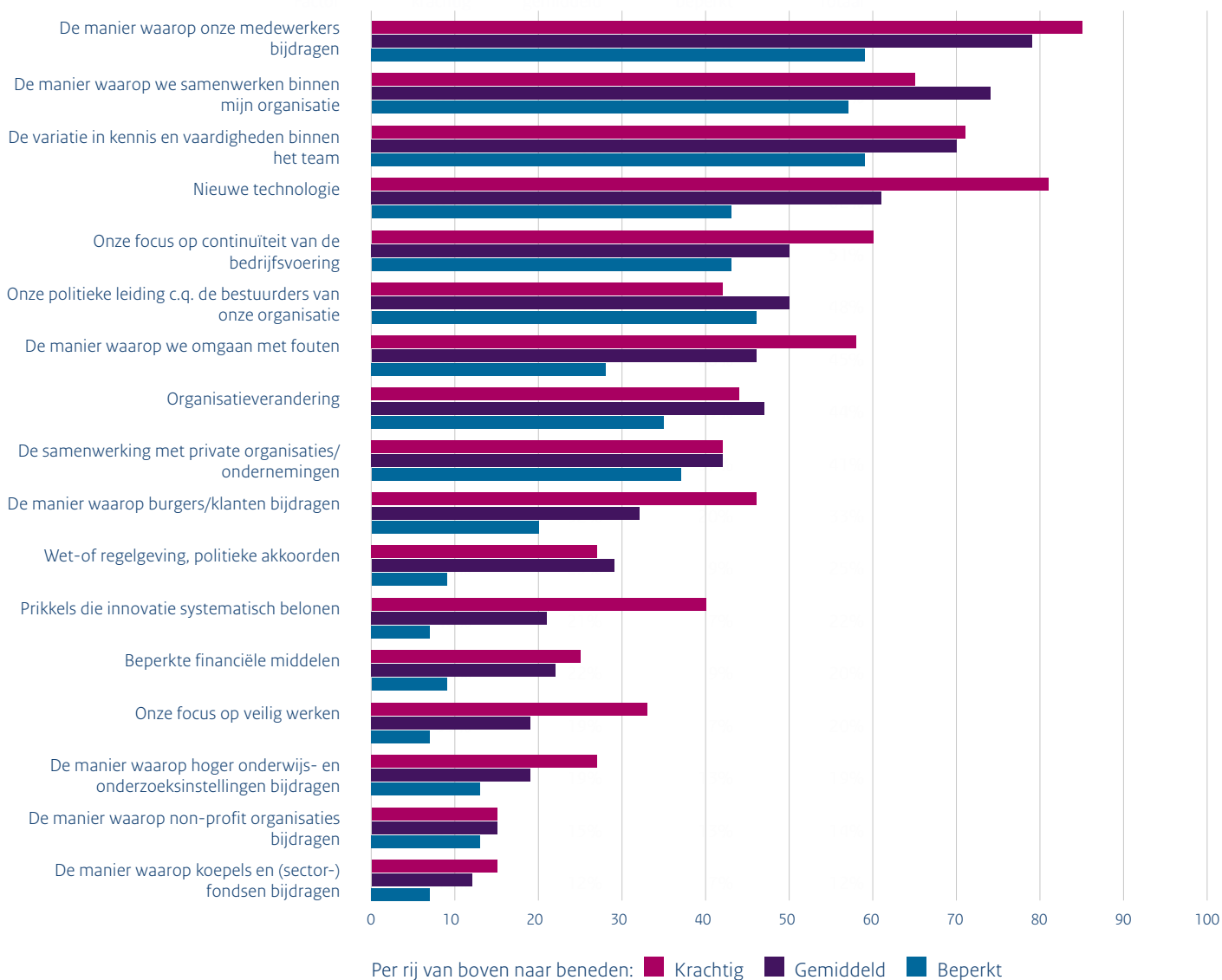
Het grootst zijn de verschillen bij het toepassen van nieuwe technologie en het gebruik van prikkels om innovatie systematisch te belonen. Tussen organisaties met een krachtig en een beperkt innovatieklimaat zien we hier een verschil van respectievelijk 37 en 34 procentpunt. Daarnaast zijn er ook grote verschillen in de manier waarop met fouten wordt omgegaan (29 %-punt), de manier waarop medewerkers bijdragen (26%-punt) en de manier waarop burgers/klanten bijdragen (27%-punt).

Dit betekent dat in organisaties met een krachtig innovatieklimaat



Figuur 2-16 Innovatiespectrum naar innovatieklimaat (2025, drie groepen o.b.v. klimaatscore)

Figuur 2-17 Succesfactoren naar innovatieklimaatcluster (2025)

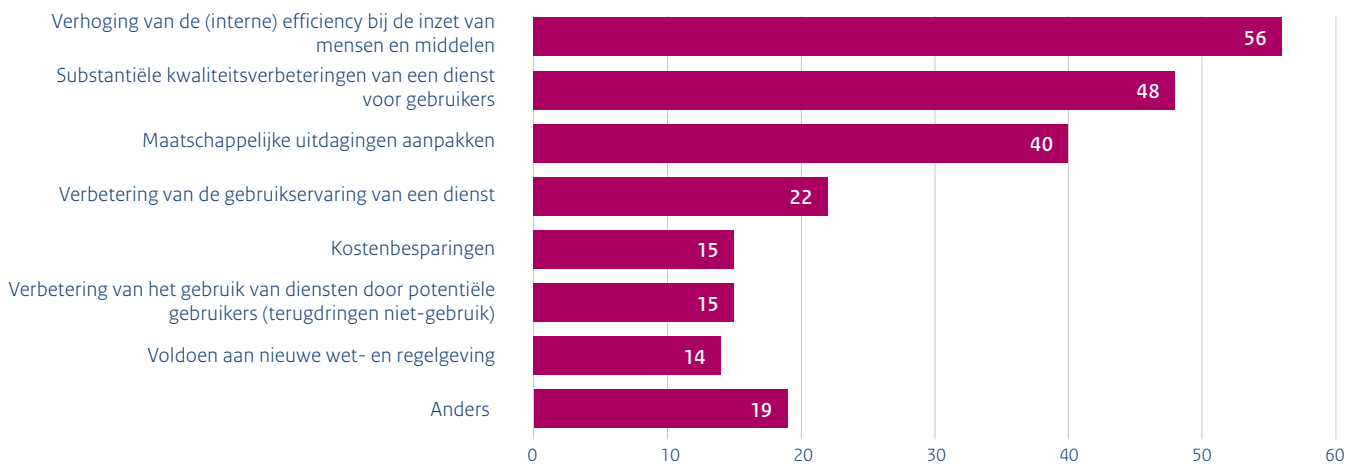


niet alleen meer aandacht is voor technologische vernieuwing, maar innovatie meer in z'n algemeenheid wordt gestimuleerd en gewaardeerd. De manier waarop met fouten wordt omgegaan en medewerkers worden geprikkeld om te innoveren, spelen daarbij een belangrijke rol. In de literatuur is dit laatste (de omgang met fouten) veelvuldig als succesfactor aangemerkt, onder meer door Amy Edmondson.⁴

Cruciaal is in dat verband dat fouten niet worden afgestraft, maar als wezenlijk onderdeel van innovatie worden gezien en worden gebruikt om van te leren. In organisaties met een krachtig innovatieklimaat gebeurt dit ogenschijnlijk vaker dan in organisaties met een zwak innovatieklimaat.

4 Amy Edmondson, De Onbevreesde Organisatie, Business Contact, Amsterdam 2019.

Figuur 2-18 Doelen van innovatie (% , 2025)



Doelen en effecten van innovatie

Uit voorgaande analyses kwam naar voren dat er in 2023/24 minder is geïnnoveerd dan in 2019/20, vooral op het terrein van de communicatie met burgers en bedrijven. Het aandeel producten- en diensteninnovaties is de afgelopen jaren ook afgenomen, maar minder dan dat van interactie en communicatie.

In deze paragraaf gaan we nader in op de doelen en effecten van innovatie. In de enquête zijn hierover voor het eerst enkele vragen opgenomen, ontleend aan een Europese vragenlijst⁵ over innovatie en co-creatie.

Doelen van innovatie

De voornaamste doelen van innovatie betreffen het verhogen van de efficiëntie bij de inzet van mensen en middelen en het realiseren van een substantiële kwaliteitsverbetering van de diensten voor gebruikers. Van de organisaties die een innovatie hebben geïmplementeerd, noemt 56 procent het verhogen van de efficiëntie als doel en 48 procent het realiseren van kwaliteitsverbeteringen. Daarnaast noemt 40 procent het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen als doel van de meest recente innovatie. Verbetering van de gebruikservaring van een dienst (22%) of het gebruik van diensten (15%) worden minder vaak genoemd. En hetzelfde geldt voor kostenbesparing (15%).

Naar sector zijn er geen wezenlijke verschillen in het doel van innovatie. Wel zien we dat grote organisaties iets vaker een efficiëntie-verhoging beogen dan kleine organisaties, en kleine organisaties omgekeerd wat vaker aangeven dat zij een kwaliteitsverbetering nastreven met de (meest recente) innovatie. De verschillen zijn echter niet heel groot. Interessanter zijn eigenlijk de verschillen naar innovatiespectrum. Organisaties die een meervoudige innovatie hebben geïmplementeerd (bestaande uit 3 of 4 typen) noemen kwaliteitsverbetering en het terugdringen van niet-gebruik vaker als doel dan organisaties die een enkelvoudige innovatie hebben geïmplementeerd. Dit wijst erop dat meervoudige innovaties relatief

vaker gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit en het gebruik van diensten voor gebruikers.

Effecten van innovatie

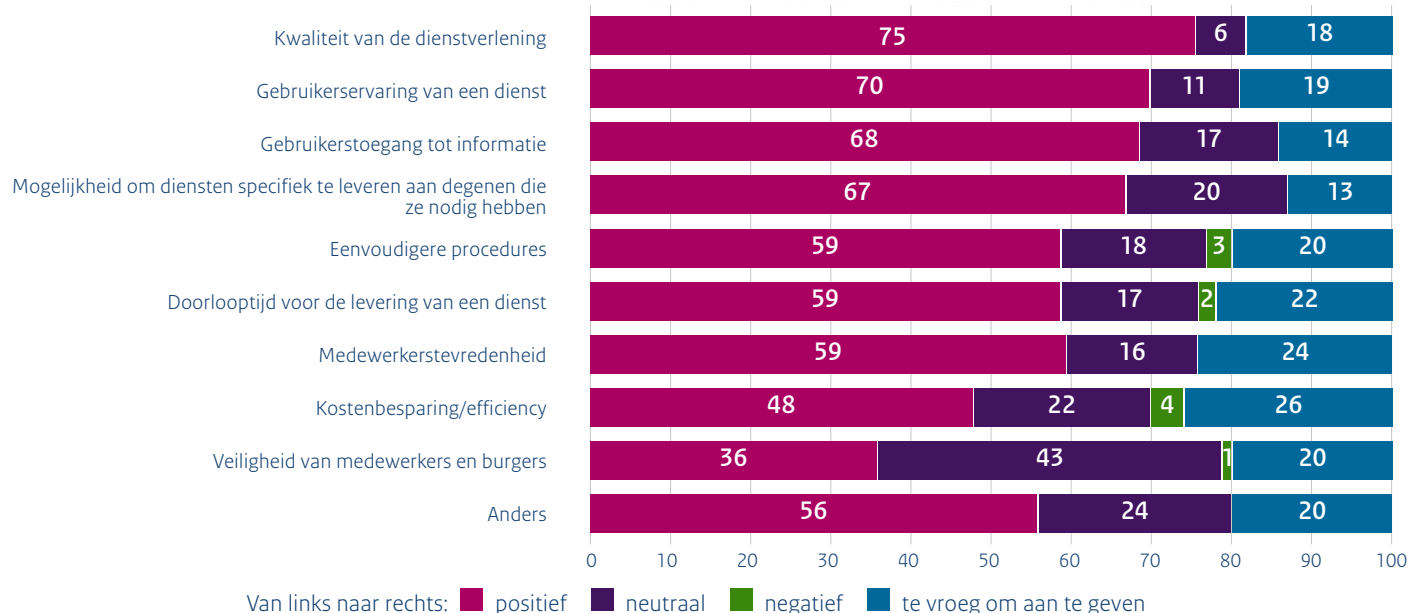
Naast de vraag over de doelen van innovatie, is in de enquête ook gevraagd naar de effecten daarvan. In de enquête is een lijst met negen 'resultaatgebieden' voorgelegd, plus een 'anders, namelijk' categorie (zi Figuur 2-19). Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan dat de meest recente innovatie een positief effect heeft op de kwaliteit van de dienstverlening (75%), de gebruikservaring van diensten (70%), de gebruikerstoegang tot informatie (68%) en de mogelijkheid om diensten specifiek te leveren aan degenen die ze nodig hebben (67%). Daarnaast leiden de innovaties volgens 59 procent van de respondenten ook tot eenvoudiger procedures, (kortere) doorlooptijden voor de levering van diensten en (meer) tevredenheid onder medewerkers. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat de innovatie tot kostenbesparing en/of verhoging van de efficiëntie heeft geleid.

Hoewel de innovaties op veel fronten een positief effect hebben, geeft een deel van de respondenten aan dat het nog te vroeg is om over de effecten te oordelen. Het gaat daarbij gemiddeld genomen om zo'n 20 procent van de gevallen, maar op het vlak van medewerkerstevredenheid en efficiëntie ligt dit aandeel wat hoger.

Alles overziend, kunnen we concluderen dat de innovaties vooral een positief effect hebben op de kwaliteit van dienstverlening van overheidsorganisaties. Het effect op de efficiëntie is verhoudingsgewijs kleiner, maar laat zich ook nog niet altijd even goed inschatten. Zo kunnen eenvoudiger procedures en (kortere) doorlooptijd voor de levering van diensten ook kostenbesparing en hogere efficiëntie met zich meebrengen. Desalniettemin is het opvallend dat organisaties bij het stellen van doelen voor de innovaties juist efficiency betreffende de interne inzet van mensen en middelen het vaakst benoemd hebben.

⁵ Co-VAL is een door de EU gefinancierd project dat erop is gericht om nieuwe manieren te vinden om de co-creatie van waarde en de integratie ervan te onderzoeken om zo de diensten en processen van het openbaar bestuur te transformeren.

Figuur 2-19 Effecten van innovatie (% , 2025)



Verdieping: factoren die positieve resultaten verklaren

De vraag is uiteraard welke factoren de resultaten positief beïnvloeden en zorgen voor de meeste impact van innovatie. Om antwoord te geven, is een aantal verklarende analyses uitgevoerd. Daarbij is gekeken naar het effect van het innovatieklimaat en diverse kenmerken van de innovatie op verbetering van de kwaliteit van dienstverlening, op kostenbesparing/efficiëntie en op het vereenvoudigen van procedures. Met (logistische) regressieanalyse is onderzocht welke factoren de kans op een positief resultaat beïnvloeden.

Uit de analyses komt een gevarieerd beeld naar voren. Het innovatieklimaat van organisaties heeft een positief effect op verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Naarmate het innovatieklimaat beter is, neemt de kans op kwaliteitsverbetering toe. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het effect relatief klein is. Het type innovatie, het technologisch gehalte en de innovatiestrategie hebben opmerkelijk genoeg géén effect op kwaliteitsverbetering. Ook de sector en organisatieomvang spelen géén rol van betekenis.

Kijken we naar het effect op kostenbesparing en efficiëntie, dan blijken vijf factoren van belang. De innovatiekracht van de organisatie is er daar één van. Naarmate het innovatieklimaat beter is, neemt de kans op efficiëntiewinst en kostenbesparing toe. Daarnaast spelen ook andere factoren een rol. Het gaat dan onder meer om het technologische gehalte van de innovatie, de innovatiestrategie, de innovatiedoelen en het menselijk kapitaal in de organisatie. Innovaties die geheel of gedeeltelijk uit technologische oplossingen bestaan, hebben een positief effect op de efficiëntie. Hetzelfde geldt voor innovaties die onder de radar zijn ontwikkeld of door een expertgroep zijn uitgewerkt. Anders dan het ‘in the spotlight’ ontwikkelen van nieuwe toepassingen, hebben beide innovatiestrategieën een positief effect op het realiseren van efficiëntiewinst. Verder

is het resultaat ook afhankelijk van de doelen van innovatie. Daarbij speelt (logischerwijs) vooral de inzet op kostenbesparing een rol van betekenis. Organisaties die dit nastreefden met hun innovatie, realiseren ook vaker een kostenbesparing en/of efficiëntiewinst dan degene die dat niet deden. Omgekeerd heeft de inzet op verbetering van het gebruik van diensten juist een negatief effect op de efficiëntie.

De sector en organisatiegrootte hebben opmerkelijk genoeg géén effect op de realiseren van efficiëntiewinst en ook het innovatiespectrum speelt geen rol van betekenis. Het menselijk kapitaal in organisaties is echter wel een belangrijke succesfactor⁶. Naarmate de factor ‘arbeid’ beter wordt beoordeeld, neemt de kans op efficiëntiewinst significant toe. De analyses bevestigen hiermee dat innoveren mensenwerk is en dat een goede samenwerking zorgt voor een positief effect op kostenbesparing en efficiëntie.

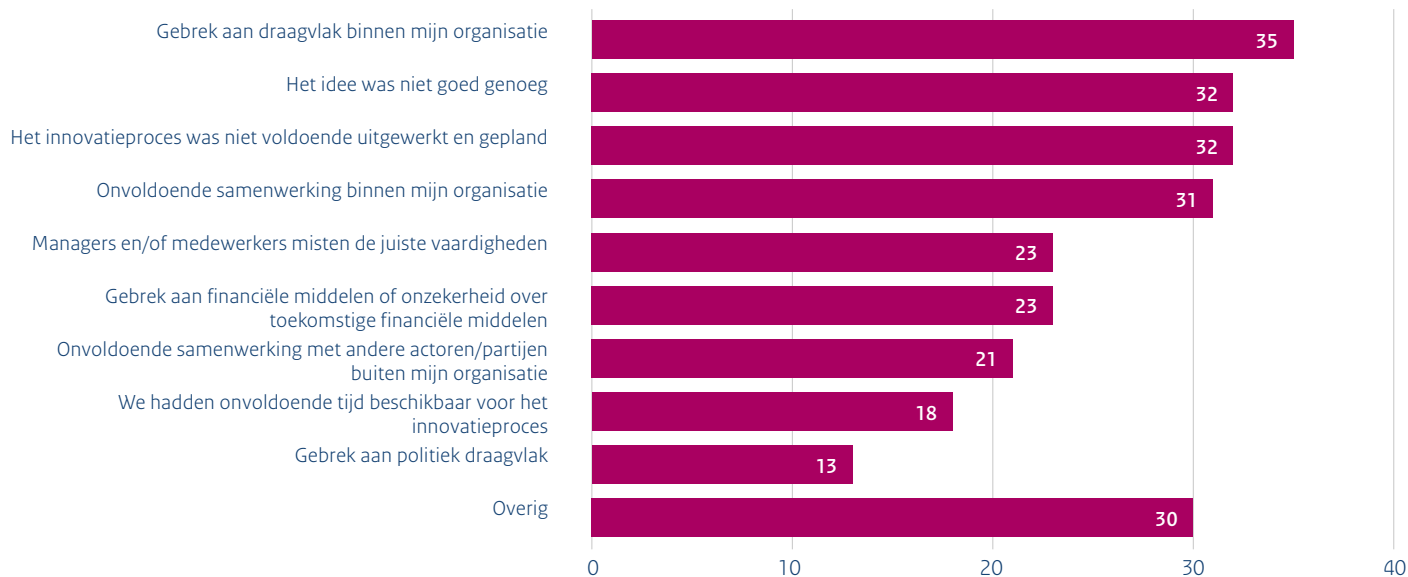
Kijken we naar het effect van innovatie op de vereenvoudiging van procedures, dan zien we een soortgelijk beeld. De meest bepalende factoren voor vereenvoudiging zijn het innovatieklimaat in de organisaties en het menselijk kapitaal in organisaties. Naarmate beide factoren beter worden beoordeeld, neemt de kans op vereenvoudiging significant toe. Daarnaast hangen de resultaten ook positief samen met streven naar (substantiële) kwaliteitsverbetering en verhoging van efficiëntie bij de inzet van mensen en middelen, en de gekozen innovatiestrategie (onder de radar of in samenwerking met alle betrokkenen). Los van deze factoren, zijn er ook enkele sectorale verschillen. Daarbij valt op dat de kans op vereenvoudiging van procedures bij het Rijk significant lager is dan bij andere organisaties in het openbaar bestuur.

Al met al tonen de analyses een aantal interessante patronen waar het gaat om de impact van innovatie. Het innovatieklimaat blijkt een

6 Het gaat hierbij om de combinatie van 3 items: de manier waarop medewerkers bijdragen, de manier waarop binnen de organisatie wordt samengewerkt en de variatie in kennis en vaardigheden binnen het team.

Figuur 2-20 Redenen dat innovatiepogingen niet tot de verwachte verbetering hebben geleid (% , 2025 | n=71)

* Selectie organisaties waar innovatie niet tot de (verwachte) verbetering of resultaten heeft geleid.



belangrijke determinant voor succes en hetzelfde geldt voor het menselijk kapitaal in de organisaties⁷. Daarnaast spelen ook de doelen van innovatie een rol bij het realiseren van kostenbesparing en de vereenvoudiging van procedures. Dit laatste betekent dat een hele gerichte innovatie-aanpak ook tot succes kan leiden. Een innovatiestrategie waarbij nieuwe toepassingen (in eerste aanleg) onder de radar worden ontwikkeld, lijkt daarbij het meest effectief.

Faalfactoren

In voorgaande analyses zijn we uitgebreid ingegaan op de doelen en effecten van innovatie. De focus lag daarbij op de innovaties die in 2023 of 2024 zijn geïmplementeerd. Het gaat hierbij om een positieve selectie. Innovaties die niet zijn geïmplementeerd of niet het verwachte resultaat hebben opgeleverd, zijn in de analyse immers niet meegenomen. Voorgaande analyses tonen daarom niet het ‘hele’ plaatje, omdat faalfactoren ontbreken. In het vervolg van deze paragraaf gaan we daarom nader in op de niet-geslaagde innovatiepogingen.

In de enquête is aan alle respondenten gevraagd of in hun organisatie is geprobeerd om innovaties te ontwikkelen die niet tot de (verwachte) verbetering van de werkzaamheden of resultaten hebben geleid. Bij ongeveer 20 procent van de organisaties was dit het geval. Figuur 2-20 toont de belangrijkste faalfactoren. Het gaat daarbij om de redenen dat innovatiepogingen zijn mislukt of niet tot de verwachte verbetering(en) hebben geleid. Gebrek aan draagvlak binnen de organisatie is de meest genoemde faalfactor, gevolgd door een ‘matig’ idee, onvoldoende uitwerking van het innovatieproces en onvoldoende samenwerking binnen de organisatie. Daarnaast spelen ook andere factoren een rol, zoals gebrek aan vaardigheden, gebrek aan financiële middelen en onvoldoende samenwerking met andere partijen.

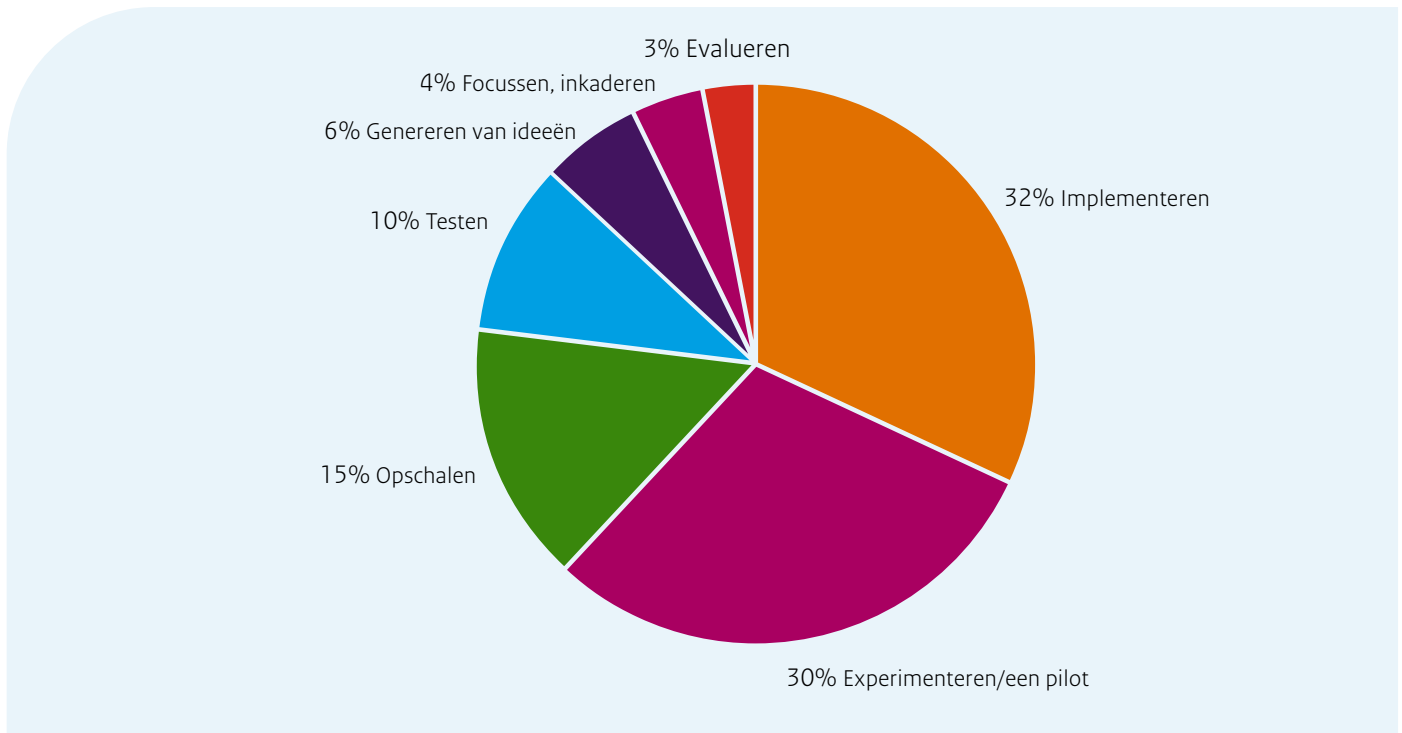
De innovaties die niet tot (de verwachte) verbetering van de werkzaamheden of resultaten hebben geleid, zijn in de meeste gevallen gestrand in de pilotfase (30%) of tijdens de implementatie (32%). Daarnaast is ook een deel gestrand tijdens het testen (10%) en het opschalen (15%).

Uit nadere analyse blijkt dat organisaties met een beperkt innovatieklimaat over de hele linie meer faalfactoren noemen dan organisaties met een krachtig of gemiddeld innovatieklimaat (zie Figuur B 23). Het grootst zijn de verschillen op het vlak van ontbrekende vaardigheden, gebrek aan politiek draagvlak, onvoldoende samenwerking, onvoldoende tijd en een onvoldoende uitgewerkt innovatieproces. Organisaties met een beperkt innovatieklimaat noemen deze factoren veel vaker als reden voor het mislukken van innovatie dan organisaties met een krachtig innovatieklimaat. Dit wijst erop dat zij de condities om te innoveren minder op orde hebben.

Al met al tonen deze gegevens aan dat een goede voorbereiding van cruciaal belang is voor innovatie. Fouten maken is inherent aan experimenteren en innoveren, zo wijst onderzoek van Amy Edmondson uit. Maar dat is eigenlijk niet waar het in de publieke sector vaak misgaat. Kijken we naar de faalfactoren, dan gaat het vooral om onvoldoende samenwerking, gebrek aan draagvlak, een innovatieproces dat niet voldoende is uitgewerkt en gebrek aan middelen (tijd en geld). Dit betreft vooral randvoorwaarden. Onze conclusie is dan ook dat innovaties vooral stranden als in organisaties niet aan de noodzakelijke voorwaarden wordt voldaan. Los van een ‘goed idee’, doen organisaties er dan ook verstandig aan om de basisvoorwaarden voor succesvol innoveren op orde te brengen. Zo voorkomen zij onnodige mislukkingen en creëren ze een klimaat waarin continu verbeteren centraal staat. Het Instituut voor Brilljante Mislukkingen heeft de identificering en systematisering van faalpatronen geperfectioneerd. Daartoe heeft het instituut een systeem van

⁷ Figuur B2-2 laat zien dat organisaties met een krachtig innovatieklimaat op nagenoeg alle resultaatgebieden beter scoren dan organisaties met een gemiddeld of beperkt innovatieklimaat. Dat geldt dus niet alleen voor de drie onderzochte resultaatgebieden.

Figuur 2-21 In welke fase strandde de beoogde innovatie? (2024)



16 archetypen van faalpatronen ontwikkeld⁸ die ter voorbereiding van innovatietrajecten behulpzaam kunnen zijn om valkuilen te vermijden en falen te voorkomen. Het instituut heeft daartoe ook de uitgebreide database BRIMIS⁹ ontwikkeld met leerzame voorbeelden van falen.

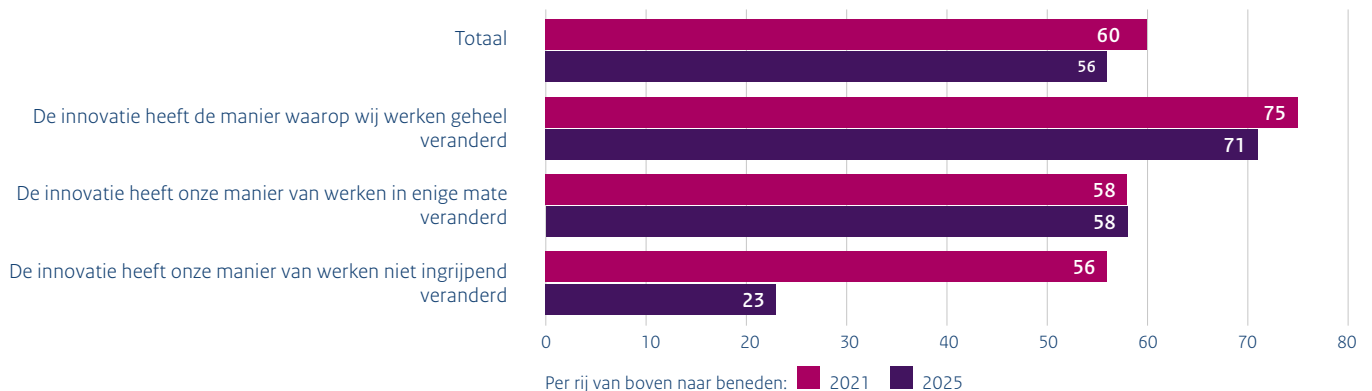
Delen van kennis

We hebben gezien dat veel van de innovaties die geïmplementeerd worden, in het geheel of ten dele een kopie zijn van oplossingen die elders tot stand zijn gebracht. Een grote meerderheid (86% van de respondenten) denkt dat de eigen innovatie ook toepasbaar is in andere organisaties. In de jaren 2023 en 2024 heeft meer dan de helft van de organisaties dan ook actie ondernomen om kennis over de innovatie te verspreiden zodat anderen die kunnen hergebruiken.

Organisaties gebruiken dus kennis van anderen en zijn bereid om hun eigen kennis te delen.

In Figuur 2-22 hebben we de mate waarin men dat soort actie ondernam, afgezet tegen een specifiek kenmerk van de innovatie, namelijk de mate waarin de innovatie volgens de respondenten het werkproces meer of minder ingrijpend heeft veranderd. En daarbij valt op dat innovaties die de manier van werken geheel hebben veranderd, in veel sterkere mate worden gedeeld dan innovaties die dat niet hebben gedaan. Dat wijst erop dat het verspreiden van kennis zich vooral richt op impactvolle innovaties.

Figuur 2-22 Actie ondernomen om kennis over de eigen innovatie te delen (2021 en 2025)



⁸ 16 archetypen van faalpatronen, Instituut voor Briljante Mislukkingen (www.briljantemislukkingen.nl/over-ons/archetypen/)

⁹ Briljante Mislukkingen Leeromgeving (www.brimis.nl)

3 De aard van innovaties (kwalitatief)

Tot dusver heeft deze rapportage vooral in het teken gestaan van de statistische analyse van de uitkomsten van de enquête. Daarin hebben we de resultaten beschreven in termen van de frequentie van verschillende typen innovatie, het technologische gehalte, de verschillende strategieën en de factoren die innovatie bevorderen of belemmeren. Daarnaast hebben we meer verklarende analyses beschreven over het innovatieklimaat en de door respondenten geconstateerde doelen en effecten van innovaties.

In dit hoofdstuk geven we een uitgebreidere beschrijving van de aard van de innovaties zoals die door de deelnemende organisaties tekstueel zijn beschreven. Het voert te ver om alle innovaties individueel te beschrijven, immers: 76 procent van de 347 organisaties meldde één of meer innovaties te hebben geïmplementeerd. Daarom hebben we in de navolgende paragraaf in een aantal clusters innovaties beschreven die typerend zijn voor de opbrengst van de Innovatie Barometer Overheid 2025.

Innovatieclusters

Plaats-, tijd- en medewerker-onafhankelijke dienstverlening

Er zijn binnen de overheid veel voorbeelden van tijd-, plaats- en medewerker-onafhankelijke AI-gedreven dienstverlening. Een voorbeeld daarvan is de AI-gedreven chatbot die veel wordt ingezet. Deze chatbots beantwoorden 24/7 - zonder enige tussenkomst van een medewerker – de meest uiteenlopende vragen van burgers en ondernemers. Zo kunnen inwoners van een gemeente een BRP-uittreksel digitaal aanvragen en direct digitaal ontvangen. Elders kan men digitaal (met DigiD) aanvragen doen voor levensonderhoud in het kader van de Participatiewet. Bij de Dienst JUSTIS (Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening) kan een volledig digitale aanvraag voor de Verklaring Omtrent Gedrag gedaan worden.

Het ondersteunen van medewerkers en burgers met een beperking

De overheid zet allerlei innovaties in ter ondersteuning van burgers en medewerkers met een beperking. Een voorbeeld daarvan is de ondersteuning met licht beamers bij de assemblage van producten. Deze apparaten detecteren en melden het als er een fout wordt gemaakt. Bij het Kadaster worden tactiele (voelbare) kaarten ter beschikking gesteld voor mensen met een visuele beperking (van het bestelproces tot aan het gebruiken van de fysieke tactiele kaart). En er zijn innovaties ontwikkeld voor het beter leesbaar maken van brieven

en e-mails (B1 taal), het voorlezen van teksten ten behoeve van laaggeletterden en voor het inzetten van een vertaalapp. Daarnaast zijn vertaaloortjes geïntroduceerd om communicatie met arbeidsmigranten te optimaliseren.

Toezicht en monitoring met AI-ondersteunde beeldherkenning en -vergelijking

In toenemende mate vindt toezicht en monitoring plaats met behulp van AI. Dat betreft bijvoorbeeld het herkennen en intekenen van objecten op basis luchtfoto's, het detecteren van illegale demping van waterlopen en het via AI-analyse opsporen van vleermuizen zonder de inzet van ecologen. In de afvalverwerking worden met AI-beeldherkenning bijplaatsingen van afval naast de inzamelcontainers gedetecteerd, zodat de rommel vroegtijdig opgeruimd kan worden. Elders wordt cameratoezicht ingezet om proactief toezicht te houden op de luchtemissies. Veel van dit werk was voorheen zeer arbeidsintensief en de inzet van AI voor toezicht en monitoring maakt het proces veel efficiënter. Het werkt bovendien kostenbesparend.

Toezicht, inspectie, monitoring en crisisbeheersing met drone-ondersteuning

De inzet van drones begint in snel tempo gemeengoed te worden bij de overheid, in het bijzonder bij toezicht, inspectie, monitoring en crisisbeheersing. Bij omgevingsdiensten worden drones ingezet voor toezichtstaken, maar ook bij veiligheidsregio's worden - soms automatisch vliegende - drones ingezet bij (natuur)brandbestrijding of andere crises. Bijvoorbeeld om snel een beeld te krijgen van de omvang van de brand/crisis en analyses van de luchtkwaliteit. Voorheen moesten medewerkers de gevaarzone in om de monsters te nemen (hoeveelheid gevaarlijke stoffen). Soms worden ook binnenhuisdrones ingezet bij incidentbestrijding. Bij een waterschap wordt inmiddels een droneboot ingezet voor het meten en monitoren van watergangen. Ook bij de Douane wordt geëxperimenteerd met drones en onderwaterdrones voor toezicht en controle.

Interventies op basis van risicoanalyses en prognoses

Veel overheidsoptreden is gebaat bij een juiste inschatting van risico's en gevalideerde prognoses. We zien een toename van innovaties die daartoe ondersteunend zijn. Zo is het Veiligheidsbeeld ontwikkeld, een tool die voor een periode van ongeveer 7 dagen een actuele status geeft van de risico's en kwetsbaarheden binnen een regio. Op basis van informatie over thema's als evenementen, verkeer, terreurdreiging en gezondheid maakt dit per regio inzichtelijk in welke mate (oplopend in kleur) er een dreigende situatie kan zijn. De beelden kunnen sinds kort geautomatiseerd worden uitgewisseld en

het is mogelijk om ze te aggregeren voor bijvoorbeeld landelijke organisaties. Een omgevingsdienst heeft een digitaal risicomodel in gebruik genomen om te bepalen welke bedrijven voor actief toezicht in aanmerking komen, op basis van risicoanalyses. Een gemeente heeft een 3D-kaart ontwikkeld die een beeld geeft van de drukte door verschillende anonieme databronnen slim te combineren. De kaart laat verkeersdata zien, zoals verkeerstellingen, OV-data en de bezetting van parkeergarages. Ook worden anonieme locatiegegevens van bezoekers getoond. Naast de actuele drukte wordt met AI ook een voorspelling gedaan over de drukte die de komende uren en dagen gaat ontstaan. Deze informatie helpt de gemeente en de politie om de juiste maatregelen te nemen om de drukte in goede banen te leiden. Een GGD heeft met behulp van data science modeling op basis van cliëntdossiers risicogestuurde zorg in de JGZ geïntroduceerd. Deze aanpak helpt zorgprofessionals meer focus te krijgen op kinderen en gezinnen die mogelijk meer aandacht, steun en hulp nodig hebben. Elders wordt nieuwe technologie ingezet die ervoor zorgt dat organisaties geen persoonsgegevens delen, alleen een sleutel waarmee de andere partij kan toetsen of een persoon in het bestand van de andere organisatie bekend is.

Robotisering van administratieve processen en dienstverlening

Invoering van Robotic Process Automation (RPA) is bij diverse overheidsorganisaties gemeengoed aan het worden. RPA maakt het mogelijk menselijke handelingen in een vak-applicatie, e-mail, Word en Excel te imiteren. Hiermee kunnen repetitieve taken geautomatiseerd worden uitgevoerd. Bij zowel gemeenten als een omgevingsdienst worden dit soort applicaties ontwikkeld om standaard processen te stroomlijnen en efficiënter te maken.

Naast de automatisering van administratieve processen wordt RPA ook ingezet voor semiautomatische behandeling van aanvragen of bezwaren. Zo worden bij een gemeente bezwaren van inwoners geanalyseerd, doorzocht de applicatie wet- en regelgeving en andere (lokale) bronnen en komt met een onderbouwde reactie op het bezwaar. Een medewerker controleert deze, vult aan waar nodig en handelt af. Bij een andere is de afweging/berekening voor toewijzing van uitkeringen binnen het Sociaal Domein gerobotiseerd. En elders worden de onderbouwingen van erkenningsbesluiten van adviseurs met behulp van RPA getoetst op volledigheid.

Digitaal ondersteunen van professionals met expertise, tools en kennis

Veel organisaties zorgen voor digitale ondersteuning van hun professionals door middel van digitale kennisbanken, toolboxes en platforms, zodat ze effectiever en efficiënter kunnen werken. Denk daarbij aan Wikipedia-achtige instrumenten met daarin alle informatie over het primair proces. Op landelijk niveau betreft dit bijvoorbeeld hulp bij de uitvoering van subsidies, het bepalen van strafrechtelijke interventies, het uitvoeren van controles op risicoproducten en het bestrijden van een insectenplaag. De benodigde kennis en informatie wordt verstrekt, op het juiste moment op de juiste plek. En soms worden de resultaten vastgelegd en teruggekoppeld, waarmee de leercirkel wordt gesloten. Op gemeentelijk niveau gaat het om de eenduidige beantwoording van vragen van burgers/klanten (zowel

aan balies als digitaal). Kennis uit het hoofd wordt, voor een deel, vastgelegd in systemen. Hiermee wordt het werk efficiënter, effectiever en van hogere kwaliteit.

Maatschappelijk bewogen rechtspraak

Mensen met schulden staan vaak onder zware druk en zijn regelmatig betrokken bij juridische procedures. Het bij herhaling veroordelen van mensen met schulden tot het betalen van vorderingen draagt niet bij aan het oplossen van de problemen. De Rechtspraak maakt zich zorgen over deze grote groep die zich moeilijk financieel staande kan houden. Als bij de voorbereiding of op een zitting blijkt dat één van de partijen te kampen heeft met probleemschulden, kan de rechter iemand doorverwijzen naar de schuldenfunctionaris. Die voert vervolgens een gesprek om informatie te verzamelen en maakt een afspraak met de gemeente waar de persoon woont. Het grote voordeel van deze werkwijze is dat de persoon met schulden een directe ingang krijgt bij de gemeentelijke schuldhulpverlening en een eerste afspraak meteen gepland wordt. Inmiddels zijn in alle rechtbanken schuldenfunctionarissen actief.

Watermanagement

Op het vlak van watermanagement zijn er vele initiatieven te onderscheiden. Om het stedelijk gebied klimaat-adaptief te maken is bij de gemeente Heemskerk de waterbergende weg ontwikkeld, die bij elke herinrichting van wegen toegepast wordt. Onder de weg wordt het regenwater opgevangen, daarna zakt het water langzaam in de bodem weg. Hierdoor blijft het water minder lang op de weg staan en is in de bodem meer water beschikbaar voor droge periodes. Deze innovatie wordt inmiddels ook elders toegepast.

Bij verschillende waterschappen en gemeenten is het proces van zuivering en afvoer van afvalwater verder gedigitaliseerd om de capaciteit te verhogen, pieken te voorkomen, de zuivering in het algemeen te verbeteren, maar bijvoorbeeld ook voor specifieke toepassingen als het verwijderen van medicijnresten uit afvalwater.

Systematisch benutten van burger- en klantsignalen voor betere prestaties

In toenemende mate zien we dat overheidsorganisaties klant- en burgersignalen door middel van innovatie weten te benutten voor beter beleid en betere beleidsuitvoering. De gemeente Rotterdam heeft een klantsignalen-model en bijbehorend dashboard geïmplementeerd. Met textmining worden klantsignalen geordend en gebruikt voor verbeteringen van de dienstverlening, zowel per wijk als in de hele stad. Het model is inmiddels in diverse andere gemeenten overgenomen.

In een andere gemeente wordt AI ingezet om per wijk te bepalen welke onderwerpen aandacht moeten krijgen om de leefbaarheid te vergroten. Hiertoe is het inwonersonderzoek gekoppeld aan tal van openbare databronnen en zijn zo correlaties berekend. Dit geeft een meer objectief inzicht en helpt om te bepalen in welke vraagstukken per wijk geïnvesteerd moet worden.

Realtime of periodieke monitoring voor effectievere en efficiëntere besturing

Het functioneren van de overheid is zeer vaak gebaat bij realtime of periodiek monitoren van relevante ontwikkelingen om zo effectiever en efficiënter te kunnen opereren.

Een waterschap investeert in datagedreven monitoring ten behoeve van onderhoud. Er is een indicator ontwikkeld die verschillende bronnen van informatie combineert, de data interpreteert en op basis daarvan tot een eenduidig oordeel komt over de stand van zaken in relatie tot het onderhoud. De informatie is realtime en actueel en er worden ook (geautomatiseerd) trendanalyses uitgevoerd. Een waterleidingbedrijf heeft een kennismodel ontwikkeld om te bepalen wanneer leidingen aan vervanging toe zijn. Op basis van gecombineerde informatie over technische leeftijd van leidingen, registratie van lekken en kwaliteitsmetingen wordt met het kennismodel inzichtelijk gemaakt of leidingen in aanmerking komen voor vervanging. Het model selecteert vervolgens de meest kritische leidingen (en gebieden).

Op vergelijkbare wijze verzamelen verschillende publieke organisaties data over de locatie van voertuigen (bijvoorbeeld van prioriteitsvoertuigen van de brandweer), over de noodzaak van proactief onderhoud aan voertuigen, over de kwaliteit van zwemwater en over vraag en aanbod van transplantatieweefsel.

Sociale innovatie

Ook op het vlak van sociale innovaties zien we een diversiteit aan ingezonden voorbeelden.

Een gemeente voerde de Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden¹ in om complexe meervoudige situaties in het sociaal domein tot een oplossing te brengen. Elders werd de deelscootmobiel geïntroduceerd, inclusief een reserveringssysteem, en werden de wachtlijsten voor huishoudelijke hulp teruggedrongen door de hulp eerder mogelijk te maken als cliënten tijdelijk genoeg nemen met minder uren hulp. Her en der zijn voorbeelden te zien waarbij verschillende organisaties de krachten bundelen, soms ook met inwoners samen, om vroegtijdig kwetsbare personen te identificeren en hulp te bieden.

Duurzaamheid

Veel overheidsorganisaties investeren in innovaties op het vlak van duurzaamheid. We geven hier enkele voorbeelden. Een gemeente is gestart met een circulaire hub voor bouwmaterialen (klinkers, riool, straatmeubilair) en tevens is men gestart met het tweevoudig benutten van lichtmasten, namelijk niet alleen meer voor verlichting, maar ook voor het opladen van elektrische auto's. In een andere gemeente is samen met inwoners een innovatieve groenstaander ontwikkeld die, zonder problemen met ondergrondse kabels en leidingen, zorgt voor vergroening, verkoeling en biodiversiteit.

Er wordt energie opgewekt door de verbranding van stortgas. Bij een andere publieke dienstverlener wordt dat gedaan door de verbanding van slib. Er worden bioplastics gewonnen uit afvalwater, gecertificeerd isolatiemateriaal gemaakt van lisdodde en er is een kartonsnijder geïntroduceerd in ondergrondse papiercontainers.

Culturele organisaties: toegankelijkheid en dienstverlening

In de culturele sector, zoals musea, archieven, historische centra en monumenten worden ook veelvuldig innovaties doorgevoerd. Die variëren van de centrale aansturing van alle audiovisuele elementen in de vaste tentoonstelling door ICT-innovatie, het toegankelijk maken van historische gebouwen voor bezoekers met een fysieke beperking (rolstoelhouders/rollatorgebruikers), tot de participatieve ontsluiting van de gedigitaliseerde museumcollecties met toepassing van AI en beeldherkenning.

Ook zijn er musea en archieven die burgers en overheidsorganisaties de mogelijkheid bieden om via een (geautomatiseerd) verzoek informatie te digitaliseren en ter beschikking te stellen.

¹ De [Doorbraakmethode](http://www.doorbraakmethode.nl) (standaard voor maatwerk in het sociaal domein), Instituut voor Publieke Waarden (www.doorbraakmethode.nl)

Interviews

Naast de statistische analyse en de tekstuele beschrijving van innovaties, heeft er in het kader van de Innovatie Barometer Overheid ook een aantal interviews plaatsgevonden. De selectie van te interviewen organisaties werd gemaakt op basis van de score op het innovatieklimaat in combinatie met de

tekstuele beschrijving van de innovatie. In dit rapport staan samenvattingen van elk interview.

De volledige artikelen zijn te lezen op kennisvandeoverheid.nl
Of scan de QR code.



“Inmiddels is het succes doorgedrongen tot buiten de gemeentegrenzen”

Klantsignalenmodel Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft een innovatief klantsignalenmodel ontwikkeld om haar dienstverlening strategisch te verbeteren op basis van tekstuele feedback van inwoners. Wat begon als een experiment met textmining van 500 klantreacties, is uitgegroeid tot een uitgebreid systeem dat inzichten haalt uit diverse databronnen, zoals klachten, klanttevredenheidsonderzoeken, terugbelnotities en interviews. Deze signalen worden geanalyseerd door algoritmes die thema's detecteren en visualiseren in dashboards, wat beleidsmakers en teams helpt om gerichte verbeteringen door te voeren.

Het model bestaat uit vijf stappen: verzamelen, verwerken, visualiseren, verdiepen & vertalen en verbeteren. Het stelt de gemeente in staat zowel snelle aanpassingen als structurele procesveranderingen door te voeren. In samenwerking met bestuur en inwoners is een ambitieus doel gesteld: 30 procent minder ontevreden Rotterdammers in 2026. Hiervoor werkt een team van verbetermanagers, UX- en datateams actief aan verbeterprojecten en het monitoren van de voortgang.

Belangrijk is dat het algoritme teksten anonimiseert, wat het delen van inzichten eenvoudiger en privacy-vriendelijk maakt. Door terug te grijpen op de originele, geanonimiseerde feedback blijft de kwaliteit van de analyse controleerbaar. De gemeente werkt inmiddels samen met andere steden zoals Utrecht en Tilburg en onderzoekt de mogelijkheid om het systeem open source te maken, zodat ook andere overheden er gebruik van kunnen maken en signalen kunnen delen.

De kern van het succes ligt in de mensgerichte aanpak: eerst luisteren naar inwoners, dan pas de technologische oplossing inzetten. Door kleine stappen te zetten, multidisciplinaire samenwerking en

transparantie, heeft het model breed draagvlak gekregen binnen de organisatie. Dit alles markeert een verschuiving van beslissen op onderbuikgevoel naar onderbouwde, datagedreven besluitvorming, ten gunste van betere dienstverlening voor de Rotterdammer.



Angelique Migliardi, programmamanager en Evelien Klomps, procesmanager klantsignalen bij Gemeente Rotterdam

“Er heerst hier een gezonde cultuur om te innoveren”

Tijgermug loop-app van de NVWA

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) ontwikkelde in 2023 de ‘Tijgermug loop-app’ via het Innovatielab. Deze app speelt in op het groeiende tekort aan personeel en de noodzaak om slimmer en efficiënter te werken bij het toezicht op invasieve exoten zoals de tijgermug.

Na een burgermelding over tijgermuggen bezoekt een team van inspecteurs en plaagdierbeheersers alle adressen in een straal van tussen 100 en 200 meter rond de vindplaats, waarbij voorheen bevindingen met pen en papier werden genoteerd en achteraf ingevoerd. Dit was tijdrovend en foutgevoelig. De nieuwe app maakt deze administratieve lasten overbodig door inspecteurs digitale routes toe te wijzen op basis van geo-informatie. Bevindingen worden direct digitaal geregistreerd en inspecteurs zien direct welke adressen al bezocht zijn en waar ze nog naartoe moeten.

Het initiatief voor de app kwam vanuit de werkvloer. In samenwerking met een extern bedrijf en gebruikmakend van bestaande geo-technologie werd de app snel ontwikkeld. Sinds de invoering is de administratie van de inspecteur een stuk verminderd, wat het werk een stuk aangenamer en efficiënter maakt.

De app toont dat kleine, pragmatische innovaties veel effect kunnen hebben. De NVWA richt zich op samenwerkende apps in plaats van grote IT-systemen en werkt actief samen met externe partijen. De cultuur binnen de organisatie stimuleert innovatie, waarbij niet bureaucratische doelen leidend zijn, maar urgentie en praktische noodzaak.



Erno Bammens, manager Innovatielab bij NVWA

“Ik denk dat er over innoveren vaak te makkelijk wordt gedacht”



Annemieke de Vries, directeur Wetenschap en Technologie bij het NFI

Innovaties bij het Nederlands Forensisch Instituut

Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) innoveert actief om voorbereid te zijn op de forensische vraagstukken van morgen. Het instituut volgt een strategische ‘push-pull’-innovatieaanpak. Enerzijds reageren ze op externe behoeften vanuit ketenpartners (pull), anderzijds streven ze naar wetenschappelijke excellentie binnen hun ongeveer 40 kennisgebieden (push).

Belangrijke innovaties richten zich op snelheid, een cruciale behoefte binnen het strafrecht. Zo geeft de toxicologische screening binnen 48 uur inzicht in 2.500 stoffen in bloed of sectiemateriaal en maakt de snelle ID-lijn geautomatiseerd DNA-onderzoek mogelijk van spoor tot rapportage, met resultaten binnen drie dagen. Ook ontwikkelde het NFI een model dat levensbedreigende berichten automatisch herkent in datasets.

Het NFI werkt intensief samen met universiteiten en hogescholen via bijzondere leerstoelen en lectoraten. De aansluiting op wetenschap helpt bij het identificeren van toekomstige dreigingen en technologieën. Het NFI benadrukt dat innovatie structurele aandacht en samen-

werking vereist. Ze pleiten voor lange termijn commitment, zowel financieel als strategisch, en geloven in een mix van eigen ontwikkeling en samenwerking met externe partijen, mits forensisch verantwoord.

“Zonder technologie red je het al bijna niet meer”

Prospectusentool bij de AFM

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) staat voor een complexe toezichttaak, waaronder de beoordeling van prospectussen – documenten van honderden pagina’s waarmee aanbieders van financiële producten potentiële beleggers informeren. Door de beperkte tijd en oplopende werkdruk werd handmatige toetsing van deze documenten steeds lastiger. Extra mensen inzetten bleek geen duurzame oplossing. Daarom ontwikkelde de AFM een machine learning-tool om specifieke, eenvoudig te toetsen onderdelen van prospectussen automatisch te controleren.

De tool converteert pdf’s naar afzonderlijke zinnen en analyseert de teksten aan de hand van de ingegeven vereisten. Daardoor kunnen medewerkers zich richten op complexere vraagstukken. De tool vervangt geen mensen, maar ondersteunt hen. Zeker nu nieuwe toezichtstaken ontstaan, zoals rondom crypto-tokens. Binnen de AFM wordt bovendien verkend hoe AI-taalmodellen op termijn ingezet kunnen worden, met zorg voor vertrouwelijkheid en wetgeving.

Opvallend is dat het idee voor de tool vanuit een stagiair kwam en is doorontwikkeld door gemotiveerde teamleden. De AFM hecht dan ook veel belang aan technologische voortrekkers én een zorgvuldige begeleiding van medewerkers in dit proces. Iedereen binnen het team wordt betrokken: van meedenken tot zelf een stukje coderen.

De AFM leert dat technologie en mens samen moeten optrekken. Innovatie wordt niet meer als tijdelijk project gezien, maar als een doorlopend product in ontwikkeling. Fouten maken mag, zolang men ervan leert – ook de tool kan menselijke fouten corrigeren.



Tabor Smeets, manager bij AFM

Ten slotte benadrukt de AFM dat ook de markt versnelt door technologie in te zetten. Om toezicht relevant en effectief te houden, móét de toezichthouder meebewegen.

“Actief de wijk ingaan en mensen bij elkaar brengen, dat klinkt misschien niet bijzonder maar is wel ontzettend belangrijk en geeft ook energie”

GGD Zaanstreek-Waterland: wijkgerichte aanpak voor kwetsbare mensen

De GGD Zaanstreek-Waterland heeft de afgelopen jaren grote stappen gezet in het verbeteren van de zorg voor mensen met psychische, sociale of maatschappelijke kwetsbaarheden. De aanpak ‘GGZ in de wijk’ begon vanuit een landelijke impuls rond verward gedrag en richtte zich op het versterken van wijkteams met psychiatrische deskundigheid. Doel was om sneller te signaleren en beter te ondersteunen in de leefomgeving, waardoor onnodige inzet van politie kon worden voorkomen.

Hoewel het aanvankelijk wenen was om ggz-experts aan wijkteams toe te voegen, leidde intensieve samenwerking tot duurzame integratie. De Hogeschool van Amsterdam ondersteunde dit met onderzoek, waarmee het nut en de impact van de aanpak werden aangetoond. Hierdoor kon ook structurele financiering worden geregeld door bestaande middelen anders in te zetten.

Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat samenwerking tussen sociaal domein en specialistische zorg nog verbetering behoeft. Het betrekken van buurtbewoners speelt hierin een steeds grotere rol, zowel als bron van ondersteuning als mede-eigenaar van de leefomgeving. Projecten zoals de netwerkintake en leercirkels binnen de kenniswerkplaats ‘Onbegrepen Gedrag’ stimuleren deze bredere betrokkenheid.



Amar Voogt, plaatsvervangend directeur en Ina Boerema, projectleider bij GGD Zaanstreek-Waterland

Het resultaat: kortere lijnen, snellere afhandeling van meldingen (van 600 naar ruim 3.000 per jaar), minder druk op de politie en meer regie in de wijk. De schaalvergroting naar zeven gemeenten laat zien dat de aanpak werkt, maar verdere integratie en financieringsharmonisatie blijven aandachtspunten. Wat begon als een pilot, ontwikkelt zich tot een cultuurverandering, waarbij samenwerken in en mét de wijk centraal staat.



Maarten Veltman, voorzitter Coördinatiegroep Innovatie bij de Douane

“De goederenstroom is verviervoudigd. De organisatie gaan we niet verviervoudigen. Hoe kan het slimmer?”

Douane, Customs Eye

De Douane zet in op slimme technologie om haar groeiende takenpakket efficiënt te blijven uitvoeren. Met dagelijks 3,5 miljoen aangiftes en slechts beperkte personele groei, wordt innovatie noodzakelijk. Een sprekend voorbeeld is Customs Eye: een digitaal platform dat douaniers ondersteunt bij controlebeslissingen ten aanzien van medicijnen. Door etiketten te scannen krijgen medewer-

kers direct toegang tot relevante wet- en regelgeving, bijsluiters en risicoprofielen. Dit bespaart tijd, verhoogt de kwaliteit van controles en ontlast interne experts.

Customs Eye is ontwikkeld volgens het principe ‘think big, act small’ stap voor stap ontwikkeld, beginnend met geneesmiddelen. De tool sluit de leercirkel: feedback uit het veld wordt teruggekoppeld aan het targeting center om risicoprofielen te verbeteren.

Naast Customs Eye experimenteert de Douane met drones en onderwaterdrones voor toezicht en controle, en met Smartshields die detecteren of er is gerommeld met containers. Deze innovaties verkorten wachttijden op terminals en verbeteren de beveiliging.

De Douane beschikt over een actieve innovatiecultuur, mede dankzij een breed samengestelde coördinatiegroep. Medewerkers worden gestimuleerd ideeën aan te dragen, die vervolgens zorgvuldig worden getoetst. Wel blijft de implementatie van innovaties een uitdaging: het gebeurt vaak ‘aan de randen van de dag’. De Douane is onderdeel van een netwerk van bedrijven, wetenschap en andere douanes als het gaat om innovaties. Daarin heeft de organisatie de ‘voelsprietten uitstaan’, ook om te voorkomen dat men op verschillende plekken met dezelfde dingen bezig is.



Nanette van Schelven, directeur-generaal Douane

“Innovaties dragen ook bij aan zingeving van medewerkers”

Kadaster: interpretatie van luchtfoto's met behulp van AI

Innovatie bij het Kadaster is gestructureerd georganiseerd: vier multidisciplinaire teams werken onder regie van een Innovation



Linda ter Heerdt van het Kadaster

Board, die ideeën beoordeelt en strategisch stuurt. Er is ruimte voor experiment, inclusief de mogelijkheid om projecten tijdig te stoppen wanneer nodig, zoals bij onderzoek naar blockchain. Succesvolle ideeën doorlopen een innovatie-funnel, met ruimte voor verkenning, businesscases en implementatie.

Met behulp van AI voegt het Kadaster geautomatiseerd opslagtanken in het landschap toe aan de topografische kaart. Een ander sprekend voorbeeld is de ‘tactiele kaart’ voor blinden en slechtzienden, ontwikkeld samen met partners en de doelgroep zelf. Deze voelbare kaarten bieden visuele oriëntatie via reliëf en braille. De innovatie kreeg internationale erkenning en benadrukt de maatschappelijke betrokkenheid van het Kadaster.

De innovatieve cultuur is mede mogelijk door sterke samenwerking, zowel intern als extern, en een organisatie die inzet op betekenisvol werk. Innovatie draagt niet alleen bij aan betere dienstverlening, maar ook aan motivatie en ontwikkeling van medewerkers. Zo vormt het Kadaster een internationaal erkend voorbeeld van hoe innovatie, technologie en mensgerichtheid samen kunnen komen.

De volledige artikelen zijn te lezen op kennisvandeoverheid.nl
Of scan de QR code



Reflectie op de aard van innovaties

Het overzicht in de vorige twee paragrafen laat zien dat er een enorme diversiteit aan innovaties is geïmplementeerd bij de Nederlandse overheid. Er valt in die diversiteit aan innovaties ook een patroon te herkennen. Digitalisering van werkprocessen vormt de hoofdmoot van de innovaties. Of het nu gaat om de interactie met burgers, het aanvragen van diensten en documenten, het verzamelen en beschikbaar stellen van kennis, het automatiseren van repetitieve handelingen, het sturen van processen, het houden van toezicht of het monitoren van risico's, het gaat allemaal over de inzet van IT om het werk efficiënter uit te voeren en de kwaliteit van diensten te verbeteren. In veel van deze innovaties wordt gebruik gemaakt van (generatieve) AI, bijvoorbeeld om data te analyseren, prognoses te maken en besluiten te ondersteunen. Daarnaast zien we natuurlijk ook nieuwe producten en diensten, zoals deelscooters, het verwijderen van medicijnresten uit afvalwater en op het vlak van de verduurzaming.

Het voorgaande bevestigt het beeld uit het eerste hoofdstuk dat de Nederlandse overheid innovatief is en zich in dit opzicht kan meten met de voorlopers in Scandinavië. Om die internationale vergelijking nog verder uit te werken, gebruiken we het rapport van de OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): *Global Trends in Government Innovation 2024*.¹ Deze analyse is gebaseerd op bijna 800 casestudies uit 83 landen. In het rapport worden vijf belangrijke trends geïdentificeerd:

1. **Toekomstgericht en gezamenlijk.** Overheden werken samen met gebruikers en belanghebbenden om oplossingen te ontwerpen en op toekomstige behoeften te anticiperen, om publieke diensten te creëren die flexibel en responsief zijn.
2. **Digitale fundamenten voor efficiënte openbare diensten.** Overheden investeren in schaalbare digitale infrastructuur, experimenteren met opkomende technologieën (zoals automatisering, AI en modulaire code) en schalen innovatieve en digitale vaardigheden op om openbare diensten efficiënter te maken.
3. **Gepersonaliseerde en proactieve openbare diensten.** Overheden maken openbare diensten persoonlijker en proactiever om beter te voldoen aan de behoeften en verwachtingen van mensen en te zorgen dat ze toegankelijker en inclusiever diensten leveren, met name voor kwetsbare groepen.
4. **Data gestuurde openbare diensten voor betere besluitvorming.** Overheden maken gebruik van traditionele en niet-traditionele gegevensbronnen om het ontwerp en de uitvoering van openbare diensten te begeleiden. Ze gebruiken steeds vaker experimenten om door zeer complexe en onvoorspelbare omgevingen te navigeren.
5. **Openbare diensten als samenwerkings- en democratische ruimtes.** Overheden zien openbare diensten als een kans om burgers te betrekken bij het uitoefenen van hun rechten, het opbouwen van vertrouwen en het behouden van een goede relatie.

Als we deze internationale trends vergelijken met de bevindingen uit paragraaf 3.1, dan constateren wij dat de innovaties bij de Nederlandse overheid in de jaren 2023 en 2024 vooral goed aansluiten bij de tweede (digitale fundamenten voor efficiënte openbare diensten) en vierde trend (data gestuurde openbare diensten voor betere besluitvorming).

De derde door de OECD gesignaleerde trend (toegankelijkheid en inclusie) zien we voor een groot deel ook terug, bijvoorbeeld in de vorm van chatbots op overheidswebsites, het versimpelen en digitaliseren van (aanvraag)procedures, beeldbrieven en schuldhulpfunctionarissen.

De eerste (toekomstgerichte en gezamenlijk) en vijfde trend (openbare diensten als samenwerkings- en democratische ruimtes) die in het rapport worden geconstateerd, zien we in Nederland minder vaak terug, hoewel er wel individuele voorbeelden zijn aangetroffen. Maar op basis van de resultaten van de enquête zouden wij deze twee niet tot de vijf belangrijkste trends rekenen van innovatie bij de Nederlandse overheid. Dat beeld past overigens wel bij de conclusie van het Rathenau Instituut, zoals beschreven in de Staat van de Uitvoering 2023,² dat “de Nederlandse overheid in vergelijking met andere landen haar gebruikers minder betreft bij de ontwikkeling van digitale publieke dienstverlening”.

Optimalisatie versus herstructurering

Een ander onderscheid dat men kan maken met betrekking tot de aard van innovaties, is het onderscheid tussen enerzijds het optimaliseren van bestaande (werk)processen en anderzijds het fundamenteel anders inrichten van (werk)processen. Kijkend naar de geïmplementeerde innovaties bij de Nederlandse overheid, dan betreft dit vrijwel volledig het efficiënter en effectiever maken van bestaande processen en niet de fundamentele herinrichting daarvan. Wat bovendien opvalt is dat een groot deel van de innovaties gericht is op de eigen organisatie. Her en der worden wel stakeholders meegenomen in het innovatieproces – hoewel burgers dus minder vaak dan in de ons omringende landen – maar het aantal innovaties dat echt de grenzen van de eigen organisatie overstijgt, is beperkt. Een mooi voorbeeld van hoe dat wel kan, is de schuldhulpfunctionaris bij de rechtbank, waarbij direct de verbinding wordt gemaakt met een andere overheidslaag - de gemeente - waar de schuldhulpverlening aan individuele burgers is geconcentreerd. Of de toevoeging van ggz-experts aan wijkteams om de zorg te verbeteren aan personen die kwetsbaar zijn om psychische, sociale en maatschappelijk redenen. En zo is er nog wel een aantal voorbeelden van samenwerking tussen verschillende organisaties te noemen. Maar in het grotere geheel van innovaties gaat om beperkte aantallen organisatie overstijgende innovaties.

1 [Global Trends in Government Innovation 2024](https://www.oecd.org/en/publications/global-trends-in-government-innovation-2024_c1bc19c3-en.html), OECD, 2024 (https://www.oecd.org/en/publications/global-trends-in-government-innovation-2024_c1bc19c3-en.html)

2 [Special: Inspiratie uit het buitenland](https://www.staatvandeuitvoering.nl/publicatie/inspiratie-uit-het-buitenland/) (p.19), Staat van de Uitvoering, 2023 (staatvandeuitvoering.nl/publicatie/inspiratie-uit-het-buitenland/)

Versnippering en opschaling

Veel innovaties komen dus binnen organisaties tot stand en richten zich op het verbeteren van bestaande processen. De opschaling van innovaties door ze ook in andere organisaties toe te passen vindt regelmatig plaats, zo zagen we in het eerste hoofdstuk dat veel innovaties deels of geheel een kopie zijn van elders geïmplementeerde innovaties. Maar een aanpak waarbij de mogelijke opschaling al op voorhand onderdeel van het proces is, zien we zelden. De grote meerderheid van de innovaties wordt binnen de eigen organisatie geïmplementeerd. Het idee is weliswaar vaak geheel of gedeeltelijk van elders gekopieerd, maar de toepassing betreft de werkzaamheden binnen de eigen organisatie. Overigens kent de sector waterschappen meer dan andere sectoren een traditie van samenwerking en gezamenlijke innovatie.

Inmiddels worden er op verschillende plaatsen initiatieven genomen om juist die opschaling en de samenwerking over de grenzen van de organisatie heen te realiseren. De staatssecretaris van Digitalisering [kondigt](#) in antwoord op kamervragen aan te streven naar het bundelen van verspreide initiatieven: “Daarbij is van belang dat innovatie gezamenlijk door overheidsorganisaties en meerdere bestuurslagen wordt opgepakt. Hierbij zie ik nog veel kansen om op te treden als één digitale overheid. Door zo, waar kansrijk, op te schalen zorgen wij voor minder versnippering en serieuze [efficiëntiewinst](#).” In de Nederlandse Digitaliseringsstrategie³ wordt hier verder op ingegaan. Gemeenten en VNG zullen verder in 2025 innovatieve initiatieven doorontwikkelen, opschalen en experimenteren met verdere implementatie. Als eerste initiatief is gekozen voor de [opschaling van de virtuele assistent](#), waar veel gemeenten op dit moment al mee bezig zijn (zie eerder in deze rapportage). Het doel van dit opschalingsinitiatief is om eind 2025 twintig gemeenten te hebben die herbruikbare ‘bouwblokken’ van de virtuele assistent gebruiken.

Planmatig werken aan innovatie

In steeds meer onderdelen van de Rijksoverheid wordt inmiddels planmatig en gestructureerd gewerkt aan innovatie, ondersteund door opleidingen en tools. Onderdeel van zo’n aanpak is het hebben van een innovatiefunctionaris of innovatie-unit. In het eerste hoofdstuk kwam al aan de orde dat dit de kans op geslaagde innovaties vergroot. Tegelijkertijd moet men zich realiseren dat dit voor grotere organisaties, zowel uit budgettaire als uit organisatieoverwegingen, eenvoudiger te realiseren is dan in kleine organisaties. Voor die laatste is het een optie om daarin met elkaar samen te werken. De in dit hoofdstuk aangehaalde interviews bevatten een aantal mooie voorbeelden van deze aanpak, namelijk een aantal kennisintensieve organisaties die zich heel expliciet richten op het opbouwen en onderhouden van een kennisnetwerk om nieuwe ontwikkelingen te volgen en in de eigen organisatie toe te passen.

3 [Nederlandse Digitaliseringsstrategie: samen versnellen](#), Digitale overheid, juli 2025 (digitaleoverheid.nl/nederlandse-digitaliseringsstrategie-nds/)

Bijlage I – Tabellen

Basistabellen

Tabel B1-1 Respons per sector

Sector	Respons (aantal)*	Respons (percentage)	Aandeel van de sectorale respons in het totaal
Gemeente	89	26%	26%
GR	94	27%	27%
Hoge Colleges van Staat	2	33%	1%
Privaat	43	23%	12%
Provincie	6	50%	2%
Recht	11	28%	3%
Rijksoverheid	58	17%	17%
Waterschap	11	52%	3%
Zbo	33	38%	10%
Totaal (n)	347	25%	100%

* Daar waar in deze en de volgende tabellen privaat staat, wordt bedoeld: privaatrechtelijke publieke organisaties.

Bron: Ministerie van BZK (2025) Innovatie Barometer Overheid.

Tabel B1-2 Via welk kanaal of kanalen heeft u gehoord over de innovatie die ook in uw organisatie geïmplementeerd is?

Kanaal	2021	2025
Professionele relaties of -netwerken, koepelorganisaties	74%	66%
Eerdere ervaringen van eigen medewerkers of managers	49%	48%
Bezoeken aan andere organisaties	37%	44%
Deelname aan conferenties, seminars, cursussen of opleidingen	40%	43%
Literatuur en vaktijdschriften	25%	23%
Websites en nieuwsbrieven	22%	17%
Sociale media (bijv. Facebook, Twitter of LinkedIn)	16%	8%
Input van politieke actoren	11%	7%
Reguliere nieuwsmidia (nieuws, tv en radio - inclusief online edities)	12%	6%
Overig	9%	10%
Weet niet	3%	2%
Totaal (n)	214	163

Bron: Ministerie van BZK (2025) Innovatie Barometer Overheid. Selectie respondenten die innovatie hebben geïmplementeerd. | Meer antwoorden mogelijk.

Tabel B1-3 Waar kwam het initiatief en/of de aanleiding voor de innovatie in uw organisatie(-onderdeel) vandaan? (%)

Initiatief	2021	2025
Medewerkers in mijn organisatie/onderdeel	49%	51%
Managers in mijn organisatie/onderdeel	33%	28%
Beschikbare nieuwe technologie	30%	30%
Innovaties die elders in vergelijkbare publieke organisaties werden geïmplementeerd	29%	19%
De politiek in de omgeving van uw organisatie/onderdeel	15%	11%
Burgers/klanten	14%	7%
Veranderingen in de organisatie, denk aan reorganisaties, herstructureringen, fusies	10%	9%
Wet- of regelgeving, politieke akkoorden	8%	10%
Universiteiten, hogescholen, publieke onderzoeksinstituten	8%	3%
Private ondernemingen (denk aan consultants of leveranciers of producenten)	6%	6%
Financieel-economische druk, denk aan stijgende (loon-)kosten en/of bezuinigingen	5%	7%
Goede voorbeelden van innovaties uit het buitenland	5%	4%
Non-profit organisaties	1%	1%
Fondsen zoals koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW), opleidings- en/of arbeidsmarktfondsen	1%	0%
Overig	12%	15%
Weet niet	1%	0%
Totaal (n)	313	264

Bron: Ministerie van BZK (2025) Innovatie Barometer Overheid. Selectie respondenten die innovatie hebben geïmplementeerd. | Meer antwoorden mogelijk.

Tabel B1-4 Heeft uw organisatie samengewerkt met andere organisaties of organisatieonderdelen tijdens de ontwikkeling en/of implementatie van de innovatie? (%)

Samenwerking	2021	2025
Private ondernemingen, denk aan consultants en/of leveranciers	48%	45%
Andere organisaties in mijn sector	44%	31%
Andere overheidsorganisaties (met uitzondering van hoger onderwijs of onderzoek)	35%	24%
Andere organisaties in mijn regio	27%	19%
Burgers/klanten	24%	14%
Hoger onderwijs en/of onderzoeksinstituten	19%	13%
Fondsen zoals koepelorganisaties (VNG, IPO, UvW), opleidings- en/of arbeidsmarktfondsen	9%	4%
Buitenlandse partners	9%	4%
Non-profitorganisaties	5%	7%
Nee, geen samenwerking met anderen	7%	19%
Weet niet	-	1%
Totaal (n)	313	264

Bron: Ministerie van BZK (2025) Innovatie Barometer Overheid. | Meer antwoorden mogelijk.

Tabel B1-5 In welke fase(n) van het innovatieproces waren uw partner(s) uit de vorige vraag betrokken? (%)

Fase	2021	2025
Het analyseren van de beginsituatie dan wel de problemen	53%	48%
Het ontwikkelen of aanpassen van de (innovatieve) oplossing	75%	73%
De implementatie van de (innovatieve) oplossing	68%	63%
De levering van een eindproduct, dienst of concept dat elders werd ontwikkeld	31%	29%
Overig	6%	5%
Weet niet	2%	3%
Totaal (n)	290	215

* Meer antwoorden mogelijk.

Tabel B1-6 Hoe werd de meest recent geïmplementeerde innovatie in uw organisatie gefinancierd? (%)

Financiering	2021	2025
Uit het eigen budget van mijn organisatie(onderdeel)	85%	85%
Door samenwerkingspartners	16%	8%
Fondsen en regelingen in mijn sector	10%	6%
Nationale (innovatie) regelingen en fondsen	9%	7%
Buitenlandse fondsen (bijv. EU)	3%	2%
Particuliere organisaties	1%	0%
Andere financieringsbronnen.	9%	9%
Er was geen specifieke financiering nodig	7%	7%
Weet niet	2%	0%
Totaal	313	264

* Meer antwoorden mogelijk.

Tabel B1-7 Werd de meest recent geïmplementeerde innovatie in uw organisatie geëvalueerd? (%)

Evaluatie	2021	2025
Ja, we hebben geëvalueerd en daarbij externe hulp ontvangen	11%	10%
Ja, we hebben zelf geëvalueerd (zonder hulp van consultants en onderzoekers)	26%	26%
Nee, we zijn bezig met de evaluatie	17%	14%
Nee, we hebben niet geëvalueerd en zijn dat ook niet van plan	8%	5%
Nee, we zijn van plan om te evalueren	35%	44%
Weet niet	4%	2%
Totaal (n)	313	264

Tabellen naar sector

Tabel B1-8 Aandeel organisaties dat een innovatie implementeerde, naar sector (%)

Aandeel organisaties	2021		2025	
	Innovatie	Totaal (n)	Innovatie	Totaal (n)
Gemeente	86%	85	73%	89
GR	80%	110	77%	94
Privaat	92%	26	72%	43
Provincie	100%	3	67%	6
Rechtswezen	93%	14	91%	11
Rijksoverheid	86%	76	72%	58
Waterschap	100%	12	91%	11
Zbo	86%	36	85%	33
Totaal*	86%	366	76%	347

* Incl. Hoge colleges van Staat.

Tabel B1-9 Type innovaties, naar sector (% , 2025)

Innovatie	Innovatie van producten	Innovatie van diensten	Innovatie van processen	Innovatie van de interactie	Totaal
Gemeente	31%	26%	88%	34%	65
GR	32%	51%	81%	33%	72
Privaat	29%	45%	65%	32%	31
Provincie	50%	50%	100%	75%	4
Rechtswezen	-	20%	80%	70%	10
Rijksoverheid	43%	38%	71%	43%	42
Waterschap	50%	30%	70%	10%	10
Zbo	18%	32%	79%	39%	28
Totaal*	31%	38%	78%	37%	264

* Incl. Hoge colleges van Staat. | Meer antwoorden mogelijk.

Tabel B1-10 Gemiddelde schaalscore innovatieklimaat, naar sector**

Score	2021			2025		
	Gemiddelde	st. deviatie	Totaal (n)	Gemiddelde	st. deviatie	Totaal (n)
Gemeente	3,49	,54	82	3,53	,63	82
GR	3,69	,57	106	3,70	,48	87
Privaat	3,49	,61	25	3,57	,44	42
Provincie	#	#	#	3,35	,64	6
Recht	3,21	,26	14	3,16	,66	11
Rijksoverheid	3,41	,49	69	3,79	,50	54
Waterschap	3,56	,59	12	3,58	,35	11
Zbo	3,65	,61	35	3,77	,56	28
Totaal*	3,55	,55	350	3,63	,55	323

* Incl. Hoge colleges van Staat. | # n kleiner dan 5.

** Vanwege partiële non-respons is het totale aantal in de berekening meegenomen organisaties lager dan de totale respons van 347.

Tabel B1-11 Gemiddelde schaalscore innovatieklimaat, nationale overheid in 2025**

Score	Gemiddelde	st. deviatie	Totaal (n)
Kerndepartement	3,75	,51	29
Diensten en agentschappen	3,84	,48	25
ZBO	3,77	,56	28
Totaal	3,78	,52	82

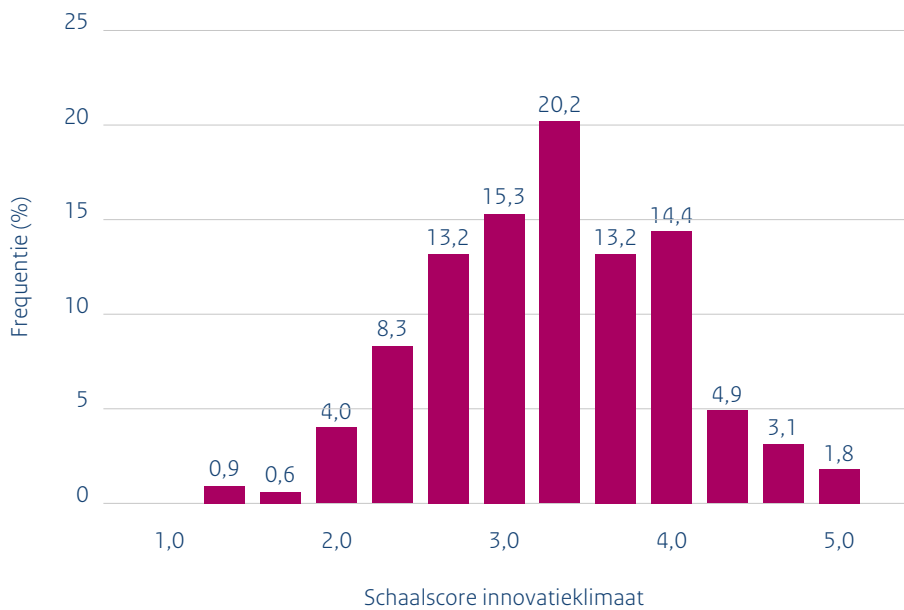
Tabel B1-12 Gemiddelde schaalscore voorwaarden voor innovatie, naar sector**

Score	2021			2025		
	Gemiddelde	st. deviatie	Totaal (n)	Gemiddelde	st. deviatie	Totaal (n)
Gemeente	3,26	,74	85	3,15	,74	87
GR	3,40	,73	107	3,26	,71	88
Privaat	3,36	,79	24	3,26	,71	37
Provincie	#	#	#	2,61	,85	6
Recht	3,28	,52	13	3,39	,65	11
Rijksoverheid	3,35	,73	74	3,40	,67	54
Waterschap	3,42	,87	12	3,64	,43	11
Zbo	3,53	,81	35	3,61	,73	30
Totaal*	3,37	,74	357	3,29	,72	326

* Incl. Hoge colleges van Staat | # n kleiner dan 5.

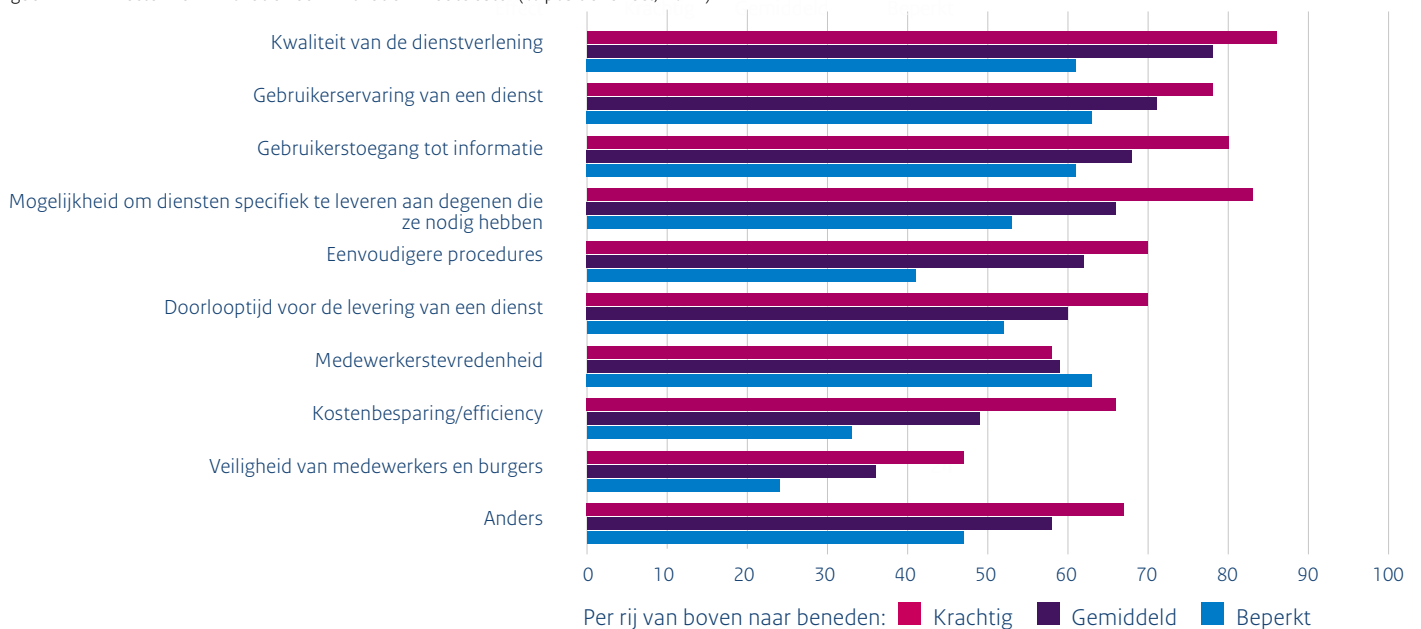
** Vanwege partiële non-respons is het totale aantal in de berekening meegenomen organisaties lager dan de totale respons van 347.

Bijlage II – figuren

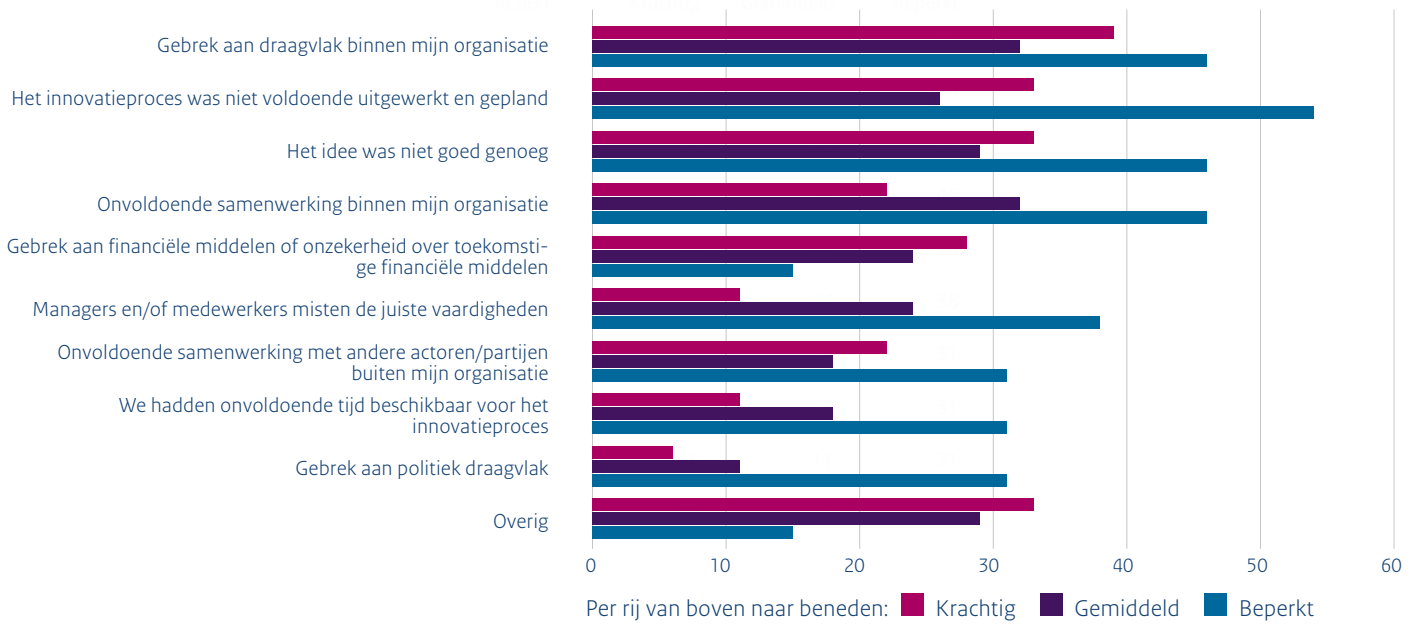


Figuur B2-1 Frequentieverdeling scores randvoorwaarden voor innovatie (%; 2025). Gemiddelde schaalscore is 3,29, de standaarddeviatie is 0,72

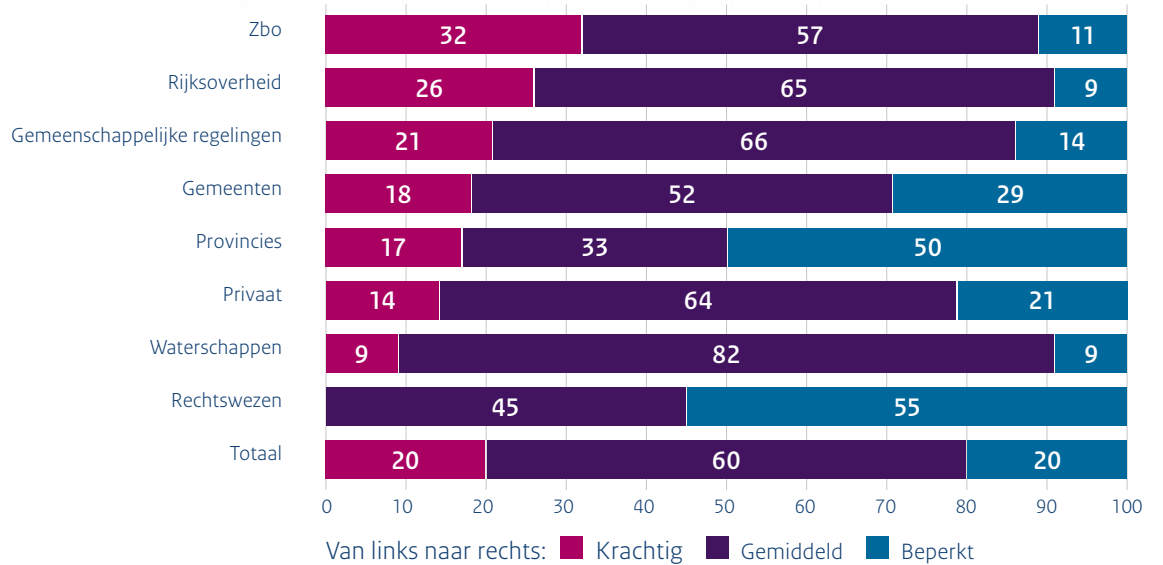
Figuur B2-2 Effecten van innovatie naar innovatieklimaatcluster (% positief effect, 2025)



Figuur B2-3 Redenen dat innovatiepogingen niet tot de verwachte verbetering hebben geleid, naar innovatieklimaatcluster



Figuur B2-4 Sectoren naar innovatieklimaatcluster(%)



Colofon

Initiatief en regie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Frans van Dongen

Onderzoek, analyse en rapportage | ICTU

Siwert de Groot (projectleider)

Sil Vrielink (onderzoeker)

Catharina Kolar (onderzoeker)

Felix van der Velde (onderzoeker)

Ellen Kleinlangevelsloo (interviewer/tekstschrijver)

Online redactie

Michel Gunsing en Maaïke van de Graaf

Meer informatie

Frans.Dongen@minbzk.nl

Siwert.Groot@ictu.nl

Den Haag, september 2025

Met dank voor medewerking aan:

Lene Krogh Jeppesen en Marie Munch-Andersen van het Deense Center for Public Innovation, Kopenhagen.



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