

MEASUREMENT TO LEARN

— INNOVATION BASE

EEN ONDERZOEK NAAR EEN ZINVOL
VERANTWOORDINGSPROCES VOOR
MISSION DRIVEN INNOVATION



MEASURE TO LEARN

Een onderzoek naar een zinvol verantwoordingsproces voor mission driven innovation.

Publiek Management, Universiteit Utrecht

Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

Onderzoeker

Emma van de Veen

Begeleiding

Dr. Karin Geuijen (scriptiebegeleider en eerste lezer)

Dr. Jelena Arsenijevic (tweede beoordelaar)

Hans Kuijper (Stagebegeleider MIND)

Datum

2021, 1 Augustus

Voorwoord

“Welkom in ons huis” was een van de eerste zinnen die ik hoorde toen ik als 18-jarige in 2016 binnenkwam op de introductiedag van de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschappen. Vier jaar lang heb ik mij zeker thuis gevoeld op de ‘usbo’.

Voor u ligt het onderzoeksrapport *measure to learn*, een onderzoek naar een passend verantwoordingsproces voor mission driven (public) innovation met behulp van Public Value Management. Deze masterscriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen van de master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht en een leerzame stage bij het Ministerie van Defensie, innovatiecentrum MIND.

In mijn USBO-carrière heeft veiligheid altijd al mijn aandacht getrokken. Een van de vragen die mijn moeder aan mij stelde bij de verhuizing naar Utrecht was: “Als je een organisatie kon kiezen om te werken later, welke zou dat dan zijn?” Ik antwoordde vol overtuiging: “Ministerie van Defensie”. Deze gedachte heeft mij niet meer verlaten. De complexiteit en veelzijdigheid van dit ministerie intrigeert mij. Het ministerie is een cultuur op zichzelf. Juist de combinatie (en het spanningsveld) met innovatie trok meteen mijn aandacht. Met veel plezier heb ik daarom stagegelopen en deze scriptie geschreven.

Het afgelopen half jaar is roerig, maar vooral erg leerzaam geweest. In dit voorwoord wil ik een aantal mensen bedanken voor hun hulp, in de breedste zin van het woord. Bij MIND wil ik in het bijzonder mijn stagebegeleider Hans Kuijper bedanken voor de betrokkenheid, uitleg en zijn hulp bij het zoeken van respondenten. Ten tweede bedank ik alle medewerkers bij MIND. Zij hebben mij de afgelopen maanden meegenomen in hun organisatie, tijd genomen om mij informatie te verstrekken voor mijn onderzoek en mij wegwijs gemaakt in hun wereld. Dit was erg leerzaam, inspirerend maar bovenal ook leuk. Ten derde bedank ik Dr. Karin Geuijen voor de begeleiding, feedback en open houding. Op de momenten dat stress ontstond, hield zij vertrouwen in het proces. Dit gaf mij ruimte om een scriptie te schrijven volgens mijn eigen visie.

Ten slotte wil ik dankwoord uitspreken naar familie en vrienden. Jullie motiverende woorden en rust hebben mij geholpen deze scriptie tot een goed einde te brengen. Zonder jullie had ik dit alles niet kunnen afronden.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Emma van de Veen

Utrecht, 1 augustus 2021

Samenvatting

Innovatie is nodig in de publieke sector, ook bij het Ministerie van Defensie. Innovatie gaat bij Defensie om vernieuwend werken om zo doelen te blijven bereiken. Om innovatie te stimuleren heeft Defensie verschillende innovatiecentra opgericht. MIND staat voor Military INnovation by Doing. In de toekomst zal dit innovatiecentrum zich ook over deze innovaties moeten verantwoorden. Verantwoording over innovatie blijkt echter een complexe aangelegenheid. Innovatie gaat aan de ene kant gepaard met creativiteit, is dynamisch en onvoorspelbaar. Verantwoording kenmerkt zich aan de andere kant door procedures en regels. Verantwoording kan daarom leiden tot simpele mechanisme die innovatie tegen werken. Het is daarom belangrijk dat er op een manier verantwoord wordt die innovatie niet inperkt maar stimuleert. Dit roept de volgende vraag op: *‘Hoe kan een zinvolle verantwoordingsmethode worden gerealiseerd voor mission driven (public) innovation met behulp van Public Value Management?’*

Het doel van dit onderzoek is komen tot een strategie voor een passende verantwoordingsmethode voor mission driven innovation. Drie concepten krijgen in het theoretisch kader (H2) nadere toelichting. Mission driven innovation wordt in dit onderzoek gedefinieerd als systematisch overheidsbeleid dat gebruik maakt van grensverleggende bottom-up kennis om beleidsdoelen te behalen. Door missie-gericht te werken wordt verantwoording en sturing makkelijker (Kattel & Mazzucato, 2018, p. 9). Ten tweede stelt dit onderzoek dat passendheid van een verantwoordingsmechanisme het beste gerealiseerd kan worden vanuit de bestuursstijl Public Value Management (PVM). Dit betekent voor verantwoording dat er wordt gewerkt bij vanuit de ‘waartoe’ vraag voordat de organisatie rekening houdt met belangen van buitenaf of efficiëntie-eisen. Daarnaast focust deze bestuursstijl zich niet alleen op output, maar ook op proces en outcome. Bestaande modellen van verantwoording in de literatuur worden in H2 verder toegelicht.

Door middel van een kwalitatieve casestudy bij MIND is getracht de hoofdvraag te beantwoorden. De casestudy is uitgevoerd bij Innovatiecentrum MIND. Er zijn interviews gehouden (bijlage 1), documentanalyses gedaan (bijlage 2), een focusgroep gehouden (bijlage 6) en een podcast beluisterd (Bijlage 3).

Uit de analyse kwamen een aantal interessante resultaten naar voren. Sturing en verantwoording blijkt lastig doordat MIND, in figuurlijke zin niet dezelfde taal spreekt en de opdrachtstelling eerder diffuus is dan specifiek. Het is voor MIND niet duidelijk ‘waarnaartoe’ zij willen gaan. De effecten die MIND met haar innovaties bereikt zijn leerpunten, nieuwe partnerschappen, vergroting van de operationele capaciteit, implementatie en het bijdragen aan de hogere doelen van Defensie. Verder zijn vastgestelde effecten van innovatie het behalen van legitimiteit, betere dienstverlening, versnelling en vernieuwing. Deze effecten kunnen worden gecategoriseerd in de waarden van Bason (2013): server experience, results, productivity en democracy. Categorisering maakt het makkelijk deze effecten uiteindelijk te meten.

Er bestaat spanning tussen de publieke waarde die MIND wil bereiken en de support en operationele capaciteit die zij ter beschikking heeft. Aan een toekomstig

verantwoordingsproces stelt MIND verschillende eisen, namelijk dat een verantwoordingsmechanisme gericht is op leren, er niet alleen focus ligt op output maar ook op proces en sociale uitkomsten, dat het flexibel moet zijn, alomvattend, legitiem en er weinig administratieve lasten bij komen kijken. Verder moet de nadruk liggen op kwalitatieve maatstaven met ondersteuning van kwantitatieve informatie.

In het onderzoeken van 'good practices' van verantwoordingsmethodes bij aanverwante vergelijkbare organisaties is een categorisering in de bestuursstijlen Old Public administration (OPA), New Public Management (NPM) en Public Value Management (PVM) gemaakt. Elk van de methodes bevat kenmerken die passen binnen deze bestuursstijlen. PVM lijkt op basis van de dataverzameling en afweging van voor- en nadelen het meest passend te zijn voor verantwoording over innovatie. Vanuit PVM werd meer gefocust op de waarde die met de activiteiten wordt bereikt. Het is belangrijk dat hiervoor een innovatiecultuur wordt gefaciliteerd. Hier wordt onder meer gebruik gemaakt van de Theory of Chance, en methoden gebruikt om impact te meten. Deze worden verder toegelicht in de resultaten (H5).

Concluderend kan voorzichtig gesteld worden dat de meest passende manier om te verantwoorden over innovatie de visie van de bestuursstijl PVM moet volgen. Hierbij moet om goed te kunnen sturen een duidelijke missie worden geformuleerd. Om een strategie hiervoor te realiseren is het van belang dat een constante dialoog met stakeholders plaatsvindt om zo innovatiecultuur te ondersteunen en dezelfde taal te spreken. Het verantwoordingsmechanisme moet vooral gericht zijn op kwalitatieve informatie met ondersteuning van kwantitatieve informatie.

Naar aanleiding van de bevindingen is bijgedragen aan zowel de innovatieliteratuur als verantwoordingsliteratuur. Vanuit de literatuur kan verklaard worden dat een duidelijke missie en opdrachtstelling nodig is om goed te kunnen sturen en verantwoording. Moore (2013) stelt dat het belangrijk is voor organisaties om te weten 'waarnaartoe' zij gaan. Eisen komen gedeeltelijk overeen met de literatuur. Het ondersteunt onder meer de stelling dat het meten van innovatie vooral gericht moet zijn op kwalitatieve informatie (Edler, Berger, Dinges & Gök, 2011). Daarnaast geeft dit onderzoek een voorzichtige duiding dat de verantwoording volgens de flexibiliteit van de PVM -bestuursstijl het beste gebruikt kan worden bij innovatie. Dit is een praktische aanvulling op theoretische bestaande beschrijvingen (Stoker, 2006). Tot slot worden in deze context de spanningsvelden tussen de legitimiteit, operationele capaciteit en publieke waarde ook herkend, zoals beschreven door Noordegraaf (2015).

Voor vervolgonderzoek wordt aangeraden in een andere context te onderzoeken. Ten tweede kan in vervolgonderzoek niet alleen gekeken worden naar verantwoordingsmethodes bij aanverwante vergelijkbare organisaties, maar een grootschaliger onderzoek naar verantwoordingsmechanismes bij meerdere soorten organisaties. Dit onderzoek kent een paar limitaties. Zo is dit onderzoek in een enkele context uitgevoerd en zijn een aantal ingecalculerde beperkingen van de focusgroep (Bijlage 6). Voor vervolgonderzoek wordt daarom ten eerste de aanbeveling gedaan om dit onderzoek in een andere vergelijkbare context uit te voeren. Vanuit de resultaten zijn een aantal praktische aanbevelingen gedaan voor MIND. Deze worden besproken in H8.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Lijst met afkortingen	7
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Afbakening thema.....	8
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	11
1.4 Methode:.....	12
1.5 Relevantie.....	12
1.5.1 Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.5.2 Maatschappelijke relevantie.....	12
2 Theoretisch kader	14
2.1 Mission driven innovation.....	14
2.1.1 De dubbelzinnigheid van innovatie.....	14
2.1.2 Mission driven innovation.....	15
2.1.3 De waarde van innovatie.....	15
2.1.4 Deelconclusie.....	16
2.2 Verantwoording.....	17
2.2.1 Belang van verantwoording.....	17
2.2.2 De dubbelzinnigheid van verantwoording.....	17
2.2.3 Obstakels bij verantwoording in de publieke sector over innovatie.....	19
2.2.4 Deelconclusie.....	21
2.3 Public Value Management.....	22
2.3.1 Deelconclusie.....	23
2.4 Zinvolle verantwoording.....	24
2.4.1 Vereisten en suggesties voor zinvolle verantwoordingsmechanismen.....	24
2.4.2 Public value scorecard Moore.....	25
2.4.3 Vier perspectieven van meten en leren.....	29
2.4.4 Deelconclusie.....	30
2.5 Verwachting.....	31
3 Methode	32
3.1 Onderzoekspositionering.....	32
3.2 Case study.....	32
3.4 Onderzoeksstrategie.....	32
3.4.1 Semigestructureerde interviews.....	32
3.4.2 Focusgroep.....	33
3.4.3 Documentanalyse.....	33
3.4 Respondenten.....	33
3.4.1 Inclusie/exclusiecriteria.....	34
3.5 Analyse.....	34
3.6 Ethiek.....	35
3.7 Kwaliteit van het onderzoek.....	35
3.7.1 Betrouwbaarheid.....	35
3.7.2 Validiteit.....	35

4 Operationalisatie.....	37
4.1 innovatie.....	37
4.2 verantwoording.....	39
5 Resultaten.....	42
5.1 Huidige situatie.....	42
5.1.1 Wat doet MIND?.....	42
5.1.2 Hoe ziet Defensie en MIND zelf innovatie?.....	44
5.1.3 Effecten.....	46
5.1.4 Falende innovatie.....	48
5.1.5 Deelconclusie.....	48
5.2 Verantwoordingsproces MIND.....	51
5.2.1 Huidig verantwoordingsproces.....	51
5.2.2 Eisen zinvolle verantwoording.....	53
5.2.3 Knelpunten huidige situatie.....	54
5.2.4 Deelconclusie.....	56
5.3 Good practices van verantwoordingsmethodes.....	58
5.3.1 Verantwoording volgens Old Public Administration.....	58
5.3.2 Verantwoording volgens New Public Management.....	59
5.3.3 Verantwoording volgens Public Value Management.....	62
5.3.4 Deelconclusie.....	68
6 Conclusie.....	70
7 Discussie.....	73
7.1 interpretatie resultaten.....	73
7.1.1 Mission driven innovation behoeft duidelijk opdrachtstelling.....	73
7.1.2 Eisen zinvolle verantwoording.....	73
7.1.3 PVM voor mission driven innovation.....	74
7.1.4 Onoverkoombare spanningsvelden.....	74
7.1.5 Abstracte theorie vs. praktische toepassing.....	75
7.2 Limitaties.....	75
7.3 Vervolgonderzoek.....	76
8 Aanbevelingen.....	77
Literatuurlijst.....	81
Bijlagen.....	87
Bijlage 1: Respondenten.....	87
Bijlage 2: documentanalyses.....	87
Bijlage 3: Podcast.....	87
Bijlage 4: topiclijsten.....	88
Topiclijst 1: Innovatiemanagers.....	88
Topiclijst 2: Externe vergelijkbare organisaties.....	89
Topiclijst 3: Verantwoordingsinstanties.....	90
Bijlage 5: Toestemmingsverklaring.....	91
Bijlage 6: Verslag focusgroep.....	92
Bijlage 7: Codeboom.....	95

Lijst met afkortingen

- SKIA Strategische kennis en Innovatie Agenda
- MIND Military innovation by doing
- CDS Commandanten der Strijdkrachten
- AGDEF Aanschrijving Gereedstelling Defensie
- DMO Defensie Materieel organisatie
- D-DMO Directie Defensie Materieel Organisatie
- PVA Public Value Account
- OPA Old Public Administration
- NPM New Public Management
- NPG New Public Governance
- PVM Public Value Management
- PVC Public Value Chain
- PVA Public Value Account
- AE Authorizing Environmen
- BMC Business Model Canvas
- ToC Theory of Change

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Defensie slaat alarm over de zorgwekkende staat van de krijgsmacht. Er is jarenlang bezuinigd op Defensie en zij geven aan op deze voet niet verder te kunnen. Er is echter ook een andere manier stelt Piepers (2012). Defensie moet niet meer van hetzelfde gaan doen, maar innoveren: *“De besteding van het (verhoogde) defensiebudget moet anders: meer van hetzelfde zal Nederland niet veiliger maken. Innovatie is nu vereist, in denken en doen”* (Piepers, 2012). Niet alleen bezuinigingen zijn redenen om te innoveren. De wereld is in beweging. Technologische, maatschappelijke en geopolitieke ontwikkelingen gaan snel. Om een veilige wereld te kunnen blijven garanderen moet Defensie adaptief zijn en anticiperen op veranderingen in de wereld, beschrijven zij in hun innovatiestrategie (Ministerie van Defensie, 2018). Om innovatie te bewerkstelligen is geïnvesteerd in verschillende innovatiecentra, waaronder Innovatiecentrum MIND, onderdeel van de Defensie Materieel Organisatie (DMO). Innovatie gaat samen met experimenteren, proberen en creativiteit. Verantwoorden over dit soort processen is echter lastig, zeker in de publieke sector (Douglas & Overmans, 2020). Een passend en zinvol verantwoordingsproces is daarom essentieel.

1.2 Afbakening thema

Minister van Defensie Bijleveld-Schouten zegt het volgende in de innovatiestrategie die zij in 2018 heeft opgesteld: *“Een innovatiestrategie is onontbeerlijk. We hebben een gemeenschappelijk verhaal nodig om met succes te kunnen innoveren. Ze brengen focus en samenhang aan door ons vooral te richten op kort-cyclische innovatie”* (Ministerie van Defensie, 2018, p. 5). Het is duidelijk dat Defensie moet innoveren. Defensie wil medewerkers stimuleren om continu nieuwe ideeën te ontwikkelen en te implementeren. Het gaat bij dit soort innovaties om *mission driven innovation* (Kattel & Mazzucato, 2018). Innoveren wordt hierbij gedaan door grensverleggend te werk te gaan om doelen te bereiken. Dit betekent dat operationele capaciteit als middelen en ideeën niet alleen binnen de organisatie worden gezocht, maar ook buiten de organisatie. Het theoretisch kader licht dit concept verder toe (H2).

Bovens en 't Hart (2005) noemen ‘verantwoording’ een van de hoerabegrippen van de publieke sector. Verantwoording afleggen is een verplichting voor overheden in Nederland (Wet openbaarheid van bestuur, 1991, H2, artikel 2). Deze verplichting moet ervoor zorgen dat de macht van de staat wordt begrensd (Bovens en 't Hart, 2005). Naast dat het een verplichting is, zorgt het er ook voor dat vertrouwen van burgers in de overheid wordt versterkt en legitimiteit groter wordt (Bovens en 't Hart, 2005). Met deze visie op verantwoording zijn de laatste decennia verantwoordingsmechanismen opgestapeld en uitgebreid in hoeveelheid en types (Bovens en 't Hart, 2005).

Verantwoorden is echter niet altijd makkelijk. Complexiteit van beleid in de publieke sector kan er mede volgens Douglas & Overmans (2020) toe leiden dat beleidsmakers en onderzoekers zich laten verleiden tot quick-scans, metaforen en simpele kaders die niet altijd even goed

werken. Om deze reden klagen verschillende bestuurders over de verantwoordingsdruk. De controle op het handelen zou verstikkend werken (Bovens & 't Hart, 2005). Bestuurders zijn bang voor de onzekerheid en kosten in combinatie met onhaalbare en onduidelijke beoordelings- en verantwoordingscriteria (Bovens en 't Hart, 2005, p. 2). Niet alleen bestuurders beklagen zich over verantwoordingsmechanismen. Ook onderzoekers worden steeds kritischer (Noordegraaf & Abma, 2003). Auteurs spreken over de *verantwoordingsparadox*. Hiermee wordt bedoeld dat verantwoording bedoeld is om doelmatigheid en rechtmatigheid van het beleid te bevorderen. Paradoxaal vindt het regelmatig plaats dat juist door verantwoordingdruk en de bureaucratie kosten hoger worden en meer wordt gefocust op het nastreven nauwkeurigheid bij het verantwoorden in plaats van het doel wat uiteindelijk moet worden nagestreefd (Tonkens & Duyvendak, 2002). Daarnaast zou verantwoording innovatie en ondernemerschap kunnen ontmoedigen en kunnen leiden tot formalisme en ontwijkgedrag (Bovens, 2005a; Mulgan & Albury, 2003).

In verantwoording is de overheid bovendien van origine ingesteld op het budgetteren van processen (Douglas & Overmans, 2020). Verantwoordingsprocessen bij de overheid zijn ingericht op de bestuursstijlen van Old Public Administration (OPA) en New Public Management (NPM). Bestuursstijlen zijn manieren waarop de overheid is ingericht en wordt gemanaged. NPM gaat uit van prestatiegerichte mechanismen (Stoker, 2006). Dit betekent dat deze processen zijn ingericht op onder meer efficiëntie, gelijke behandeling van gevallen en verantwoording. Het traditionele openbaar bestuur is voorstander van *checks en balances* om ervoor te zorgen dat overheidsorganisaties publieke middelen correct besteden (Faber & Budding, 2018). De nadruk van OPA ligt op legitimiteit en democratische controle, uitgebreide procedures en bureaucratie (Stoker, 2006). Publieke verantwoording kan zo de aandacht afleiden van wat er werkelijk toe doet (Van Rijn & Van Twist, 2009). Er is echter een bestuursstijl dat zich ergens anders op focust. Dit is Public Value Management: "*the public value management paradigm bases its practice in the systems of dialogue and exchange that characterize networked governance*" (Stoker, 2006, p. 1). Deze bestuursstijl focust zich meer op het proces en het creëren van publieke waarde, door middel van samenwerking. Deze stijl is ontstaan uit een reactie op administratieve lasten die zijn voortgekomen uit de NPM-bestuursstijl. Het erkent de onzekerheid en ambiguïteit in de publieke sector en ziet een aanpasbare en op leren gebaseerde benadering van uitdagingen van de openbare dienstverlening als een vereiste (Stoker, 2006). Het theoretisch kader (H2) licht dit concept verder toe.

Juist de complexiteit van innovatie in de publieke sector biedt geen ruimte voor versimpeling van de NPM en OPA bestuursstijl. Als je wilt dat het verantwoordingsmechanisme goed werkt moet er diepgaande kennis verkregen worden over processen en contexten waarin innovatie plaats vindt (Wick, Sutcliffe & Obstfeld, 2008). Uit angst voor een te grote last van verantwoording en voor volksvertegenwoordigers die bij elke fout een innovatieve organisatie terugroept, wordt innovatief en experimenteel beleid nu vaak ontwikkeld in regelvrije zones en plekken waar je geen verantwoording hoeft af te leggen. Hierdoor krijgen professionals de ruimte om te doen wat nodig is (Van der Steen, 2019). Deze ruimte kent meerdere nadelen. Allereerst kan de politiek, als er wat fout gaat, te hard ingrijpen omdat ze niet weet wat speelt. Ten tweede krijgen toezichthouders op deze manier niet de mogelijkheid om mee te groeien

met de nieuwe manier van werken en kunnen daarom lastig worden wanneer de nieuwe werkwijze moet worden geïmplementeerd. Ten derde gaat een hoop evaluatiekennis verloren door uitsluiting van toezichthouders. Verantwoording zorgt namelijk niet alleen voor controle, maar kan ook voor reflectie op de innovatie dienen. Regelmatig wordt er nu te weinig gereflecteerd, waardoor kennis verloren gaat (Douglas, z.d.).

Daarom is een nieuw soort flexibel verantwoordingssysteem of strategie nodig volgens het principe van Public Value Management. Controles moeten niet alleen gefocust zijn op identificeren en doorgronden van fouten, maar ook in het opsporen en begrijpen van succes (Douglas, Steen & Van der Wal, 2019). Deze bestuursstijl gaat uit van samenwerking en het delen van elkaars visie. Hierdoor kunnen dingen worden bereikt die niet door regelgeving of prikkels worden bereikt (Stoker, 2006).

Ministerie van Defensie, MIND

Om innovatie te stimuleren heeft Defensie verschillende innovatiecentra opgericht. Een daarvan is MIND. MIND staat voor Military INnovation by Doing. MIND is in 2017 opgericht als tijdelijke organisatie om de innovatieve capaciteit van de DMO-organisatie aan te jagen, innovatieve processen en producten te ontwikkelen en die in de organisatie in te bedden (D2). Deze organisatie faciliteert snel en kort-cyclisch interessante toepassingen en ideeën van zowel eigen medewerkers (behoefte gedreven) als externe partijen zoals bedrijven en kennisinstututen (kans gedreven). MIND werkt altijd nauw samen met de toekomstige gebruiker van het concept. Mind maakt gebruik van de MINDbase, deze is gevestigd in een loods in de Rotterdamse haven midden tussen allerlei verschillende startups om de samenwerking met andere organisaties te bevorderen en innovatie op deze manier te stimuleren. Als de samenwerkingslocatie na de projectperiode een succes blijkt, is het de wens om het concept ook toe te passen op andere soortgelijke locaties in Nederland. Een van de innovaties die MIND in samenwerking met

andere start-ups heeft ontworpen en geïmplementeerd is het ‘gravity suit’ (Afbeelding 1). Dit product kwam voort uit de wens voor nieuwe manieren van zogenoemde ‘boarding operaties’ In het vliegpak zit iemand in een harnas met straalmotoren. In dit harnas kan een militair zich door de lucht verplaatsen. MIND heeft ervoor gezorgd dat dit pak in verschillende situaties als aan boord van schepen en bebouwde omgevingen, is getest. Hierdoor kunnen de Special Forces verticale obstakels eenvoudiger overwinnen en op plekken komen die eerder onbereikbaar waren (Ministerie van Defensie, 2021).



Afbeelding 1. Gravity Suit (Ministerie van Defensie, 2021)

MIND is drie jaar geleden gestart. De afgelopen drie jaar hebben zij zich nog niet hoeven verantwoorden over de innovatie die zij hebben geïnitieerd. De vraag vanuit de Commandanten Der Strijdkrachten (CDS) wordt echter steeds groter om dit wel te gaan doen. Er worden inmiddels kritische Kamervragen gesteld. De Tweede Kamer bevraagt onder andere naar hoe en op welke termijn resultaten worden behaald en wat de bronnen van financiering zijn (Bijleveld-Schouten, 2019).

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Door middel van wetenschappelijk onderzoek kan duidelijk worden hoe een innoverende instantie en managers met de complexiteiten van innovatie kunnen omgaan en zich hierover kunnen verantwoorden. Strategie is dynamisch en het meetsysteem moet hierbij passen (Moore, 2013). Dit roept de volgende vraag op:

‘Hoe kan een zinvolle verantwoordingsmethode worden gerealiseerd voor mission driven (public) innovation met behulp van Public Value Management?’

Doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is komen tot een strategie voor een passende verantwoordingsmethode en hoe een innovatieafdeling zich over het soort waarden die worden gecreëerd kan verantwoorden. Er wordt hier gekeken hoe zichtbaar kan worden gemaakt wat men doet op een manier die de organisatie past. Hierdoor wordt een verantwoordingsmechanisme geen negatief instrument om de organisatie te checken en te controleren, maar een middel om te reflecteren en te leren (Moore, 2013). Zo kan MIND haar legitimiteit behouden, haar publieke waarde vergroten, blijven experimenteren en wellicht meer implementeren. De onderstaande deel- en hoofdvragen leiden tot uiteindelijke beantwoording van de hoofdvraag.

Theoretische vragen:

- Wat is mission driven (Public) innovation?
- Wat is verantwoording in de publieke sector?
- Wat is Public Value Management?
- Wat is zinvolle verantwoording bij mission driven (public) innovation volgens Public Value Management?

Empirische deelvragen

- Hoe ziet MIND zelf innovatie?
- Hoe ziet MIND het verantwoordingsproces?
- Wat zijn cruciale aspecten van ‘good practices’ in flexibele en zinvolle verantwoording van mission driven innovations bij vergelijkbare organisaties?
- Wat kan MIND leren van andere verantwoordingsmethodes en aanpassen aan haar eigen context?

1.4 Methode:

Dit onderzoek behandelt opeenvolgend de deelvragen om uiteindelijk te komen tot een antwoord op de hoofdvraag. Het theoretisch kader bespreekt allereerst de theoretische deelvragen. In de resultaten komen de empirische deelvragen aan bod. In dit onderzoek is door middel van kwalitatief onderzoek data verzameld. Er zijn semigestructureerde interviews gehouden, een focusgroep gedaan en documentanalyses uitgevoerd.

1.5 Relevantie

1.5.1 Wetenschappelijke relevantie

De concepten ‘verantwoording’, ‘innovatie’ en ‘publieke waardecreatie’ hebben in de wetenschap veel aandacht gekregen (o.a. Bovens en ’t Hart 2005; Mulgan, 2000; Moore, 2013, Boogaard, Van Erp & Walker, 2017; Douglas & Overmans, 2020). Deze combinatie van de drie is echter minder onderzocht. Dit onderzoek draagt hieraan bij.

Op het concept ‘verantwoording’ komen vanuit academische hoek steeds meer kritische geluiden. (Bovens en ’t Hart, 2005). Dit onderzoek draagt bij aan dit kritische geluid. Daarnaast heeft hetzelfde concept aan rechtlijnigheid verloren. Daarom is een constante verduidelijking in een specifieke context vereist (Mulgan, 2000). Dit onderzoek kan hier wederom aan bijdragen.

Daarnaast is de groeiende complexiteit van publieke relaties in het governance tijdperk groter geworden. Relaties worden meer diffuus, omstreden en problematisch (Bovens, Goodin & Schillemans, 2014). Theoretische inzichten hierover bestaan al. Ook geven Edler, Berger, Dinges & Gök (2011) aan dat de bestaande evaluatieontwerpen nog niet goed passen bij de praktijk. Dit zorgt ervoor dat beleidsmakers niet goed hun innovatieprojecten kunnen evalueren. Ze passen vaak niet bij de specifieke context. Nieuw empirisch inzicht in hoe de publieke manager strategisch omgaat met deze ontwikkeling in deze context in relatie tot verantwoording is van belang. Dit onderzoek kan hieraan bijdragen.

Tot slot is het belangrijk dat de bestaande ideeën over verantwoording bij innovatie getoetst worden in een nieuwe context. Defensie is een bureaucratische, hiërarchische organisatie waarbij het interessant is te kijken hoe innovatie en verantwoording hier werken. Bepaalde bekende onderzoeksresultaten kunnen namelijk niet zomaar worden toegepast in een nieuwe context. Dit onderzoek kan de literatuur in een nieuwe context aanvullen.

1.5.2 Maatschappelijke relevantie

Zoals hierboven beschreven hebben veel organisaties last van een bepaalde verantwoordingsdruk (Bovens, 2009). Waaronder innovatiecentrum MIND. Het afleggen van verantwoording is echter wel belangrijk in de publieke sector (o.a. Yang, 2011; Bovens, 2005). Een goede verantwoording is erg belangrijk voor het vertrouwen van burgers in de overheid en de legitimiteit die de overheid heeft. Het is daarom belangrijk dat dit goed verloopt. Het afleggen van verantwoording is, zoals hierboven beschreven, complex. Het belang van een goed verantwoordingsmechanisme voor innovatie is daarom groot. Dit onderzoek kan bijdragen aan dit verantwoordingsmechanisme.

Daarnaast werkt MIND samen met verschillende organisaties om innovatieprojecten mogelijk te maken en capaciteit te versterken. Dit zorgt ervoor dat de ‘de overheid’ een ingewikkeld web van organisaties omvat, waarbij niet altijd sprake is van een eenduidige rol, verantwoordelijkheidsverdeling en een vast proces. Hierover kan dan ook lastiger verantwoording worden afgelegd en moeilijker op worden gestuurd. Daarom is een poging tot een flexibel verantwoordingssysteem des te urgenter.

Ten derde komt steeds meer druk op MIND om te verantwoorden. Als zij in de toekomst geen zinvol verantwoordingssysteem realiseren, kan dit innovatie afremmen. Juist een zinvol verantwoordingssysteem zorgt ervoor dat er kan worden blijven geëxperimenteerd en geïnnoveerd.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bespreekt de relevantie theoretische concepten in dit onderzoek: verantwoording, publieke waarde en mission driven innovation. In hoofdstuk 3 komt de gebruikte methodologie aan bod. Hoofdstuk 4 operationaliseert de gebruikte concepten. Hoofdstuk 5 presenteert de resultaten. In hoofdstuk 6 komt de conclusie aan bod. Hoofdstuk 7 bespreekt de discussie. Tot slot worden in hoofdstuk 8 een aantal aanbevelingen aan de organisatie gedaan.

2 Theoretisch kader

In de inleiding is de hoofdvraag: “*Hoe kan een zinvol verantwoordingsproces worden gerealiseerd voor mission driven (public) innovation met behulp van Public Value Management?*” geïntroduceerd. De hoofdvraag omvat een aantal concepten die nadere toelichting behoeven. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de concepten rondom: ‘mission driven innovation’, ‘Public Value Management’ en ‘verantwoording’. Op basis van de literatuur beschrijft laatste paragraaf de verwachtingen voor het empirische onderzoek. De theoretische basis helpt om straks antwoord te geven op de theoretische vragen en uiteindelijk op de hoofdvraag.

2.1 Mission driven innovation

Deze paragraaf bespreekt de eerste deelvraag: “*Wat is mission driven innovation?*” In deze paragraaf wordt beschreven wat de literatuur zegt over innovatie. Voordat we overgaan op de definitie van mission driven innovation wordt hieronder eerst de algemene definitie van innovatie, zoals besproken in de literatuur, toegelicht.

2.1.1 De dubbelzinnigheid van innovatie

In deze paragraaf komt het concept *innovatie* aan bod. Om dit concept te onderzoeken is het namelijk belangrijk te bepalen wat dit onderzoek onder innovatie verstaat. Dit loopt uiteen in de literatuur.

Everett Rogers (1983) was een van de eerste auteurs die definitie gaf aan publieke innovatie. Veel theorieën en definities komen in de kern terug bij deze definitie. Crosby, 't Hart & Torfing (2017) maken onderscheid tussen innovatieve en traditionele manieren van het maken van beleid. Traditioneel beleid is gestructureerd opgezet. Innovatiebeleid is daarentegen een iteratief proces van ontwerp, beoordeling en verspreiding. Dit gaat onder andere over het herformuleren van probleemdefinities, het zoeken, creëren en waarderen van nieuwe, niet-beproefde en creatieve ideeën en interventies en ontdekken wat werkt door middel van experimenten.

Gieske, Van Buuren en Bekkers (2016) zijn in hun definitie meer resultaatgericht. Zij beschouwen innovatie in de publieke sector als de implementatie van een nieuw concept dat het functioneren en de resultaten verandert en verbetert waardoor publieke waarden worden gecreëerd. Deze definitie wordt niet aangehouden omdat innovatie niet per se altijd positieve resultaten oplevert. Dit wordt hieronder verder toegelicht (§2.2.2)

Hartley, Sørensen en Torfing (2013) zien innovatie als “*complex and iterative process through which problems are defined, new ideas are developed and combined, prototypes and pilots are designed, tested and re-designed, and new solutions are implemented, diffused and problematized*” (p. 822). In deze definitie zijn drie onderdelen te onderkennen. Ten eerste stellen zij dat het bij innovatie gaat om een intentioneel proces en niet om toevalligheden. Ten tweede wordt de innovatie daadwerkelijk geïmplementeerd. Tidd en Bessant (2018) sluiten zich hierbij aan door te beschrijven dat innovatie verschilt van een innovatief idee in de zin

dat implementatie plaatsvindt bij innovatie. Daarnaast zeggen Osborne en Brown (2013) dat innovatie een opzettelijk introductie en toepassing binnen een rol, groep of organisatie van ideeën, processen, producten of procedures is en focussen zich daarmee op implementatie. Verder focust Bason (2018) zich op implementatie door te zeggen dat innovatie het proces van het creëren van nieuwe ideeën is, en het omzetten van deze ideeën zodat ze waardevol zijn voor de samenleving.

Innovatie hoeft niet per se alleen plaats te vinden in producten en diensten, maar ook in systemen en processen, in strategische focus en onderhandelingen (Bason, 2018). Daarnaast kan een innovatie radicaal zijn of juist incrementeel. Dit betekent dat het plotselinge veranderingen teweeg kan brengen of juist in kleine stappen kan verlopen. Hierboven zijn algemene definities van innovatie besproken. In de volgende subparagraaf wordt mission driven innovation besproken.

2.1.2 Mission driven innovation

Mission driven innovation wordt in dit onderzoek gedefinieerd als systematisch overheidsbeleid dat gebruik maakt van grensverleggende bottom-up kennis om beleidsdoelen te behalen (Kattel & Mazzucato, 2018). Mission driven innovation werkt missiegericht. Dit helpt uitdagingen om te zetten in concrete problemen die bijdragen aan het hogere doel (Kattel & Mazzucato, 2018, p. 1).

Dit onderzoek erkent vier kenmerken van mission driven innovation (Mazzucato, 2018, p. 805). Allereerst moeten de missies goed gedefinieerd zijn. Dit maakt het makkelijker om ook tussentijdse doelen, processen en verantwoording te doen. Ten tweede omvat mission driven innovation niet een enkele missie maar een reeks van verschillende projecten die bijdragen aan de missie. In deze projecten zullen sommige mislukken en andere zullen slagen. Ten derde zijn verschillende actoren en sectoren betrokken bij mission driven innovation. Er wordt op deze manier bottom-up geïnnoveerd. Ten vierde is het bij dit soort innovatie van belang dat er een duidelijke taakverdeling is met welomschreven verantwoordelijkheden voor coördinatie en monitoring. Mission driven innovation is het meest bijpassend bij innoveren in de publieke sector. De waarden en effecten die met innoveren bereikt wordt volgens de literatuur komt in de volgende paragraaf aan bod.

2.1.3 De waarde van innovatie

Innovatie wordt in het bedrijfsleven al meer dan een eeuw gezien als de belangrijkste motor van concurrentievermogen en economische groei. Innovatie is echter nog steeds niet de norm in de publieke sector (Crosby, 'T Hart & Torfing, 2017, p. 657). De institutionele omgeving inherent aan publieke sector zou innovatie niet bevorderen. Er werd bestuurd vanuit de bestuursstijl Old Public Administration. Binnen dit paradigma is er veel bureaucratie en hiërarchie. Daarnaast is het gericht op regels, structuren, voorspelbare besluitvorming, rationaliteit en rechtmatigheid (Du Gay, 2000; Stoker, 2006).

Tegelijkertijd is innovatie steeds meer nodig in de publieke sector. Overheden en de publieke sector beseffen steeds meer dat zij moeten gaan innoveren (Hartley, 2011, p. 172). Innovatie is nodig voor de verbetering van publieke diensten. Het moet niet gezien worden als

een optie maar moet worden geïnstitutionaliseerd als een belangrijke waarde (OECD, 2017, p. 51).

Bason (2018) beschrijft een aantal punten waarmee duidelijk wordt wat de waarde van innovatie in de publieke sector is. In de particuliere sector wordt succes uiteindelijk gemeten in termen van hogere inkomsten, hogere winsten, hogere aandeelhouderswaarde (P. 59). Succes in de publieke sector ziet er echter anders uit. Een succesvolle innovatie levert volgens Bason (2018) publieke waarde op. Vier typen van waarden worden onderscheiden (Bason, 2018, p. 59). Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 2.2.4.

Innovatie levert echter niet altijd gegarandeerd de voorspelde resultaten op. Innovatie is namelijk inherent experimenteel. Het kan zowel onverwachte als ongeplande outputs en resultaten opleveren (Hartley, 2011, p. 173; Bason, 2018). Er is een hoog percentage van falen tussen het initiële idee en het uiteindelijke succesvolle product (Hartley, 2011, p. 177; Tidd, Bessant & Pavitt, 2005). Daarom zou je kunnen zeggen dat innovatie niet altijd verbetering of publieke waarde oplevert (Hartley, 2011, p. 177). Ander onderzoek suggereert dat het falen van innovatie, indien goed beheerd, gunstig kan zijn voor het leervermogen en organisatorische verbetering op de langere termijn (Rashman en Hartley, 2002, p. 178).

2.1.4 Deelconclusie

Hierboven is behandeld wat mission driven innovation is. Het soort innovaties waar MIND zich mee bezighoudt of bezig zou moeten houden is een belangrijk onderdeel van beoordeling van en verantwoording over een innovatie. Mission driven innovation wordt in dit onderzoek gedefinieerd als systematisch overheidsbeleid dat gebruik maakt van grensverleggende bottom-up kennis om beleidsdoelen te behalen (Kattel & Mazzucato, 2018, p. 9). Door missie-gericht te werken wordt volgens Mazzucato (2018) verantwoording en sturing makkelijker. Bij MIND staat experimenteren, doen en leren centraal. In de resultaten (H5) wordt beschreven hoe MIND innoveert en hoe zij innovatie definiëren. Door in kaart te brengen hoe innovatie wordt gezien, is het duidelijker waarvoor een zinvol mechanisme moet worden ontworpen. Als je wilt verantwoorden over innovatie, moet je namelijk eerst weten wat er precies met innovatie wordt bedoeld.

Verantwoording is een woord dat in bovenstaande informatie al vrij veel aan bod is gekomen. In de volgende paragraaf komt het concept verantwoording aan bod. Hier wordt uitgelegd wat het belang van verantwoording is, en worden definities van verantwoording en het verantwoordingsproces in de context van dit onderzoek geplaatst.

2.2 Verantwoording

Verantwoording gaat om legitimeren waar je mee bezig bent en is belangrijk in de publieke sector (Pollit, 2003; Sinclair, 1995; Yang, 2011). In deze deelvraag wordt de volgende deelvraag beantwoord: “*Wat is verantwoording?*”. Voordat er kan worden overgegaan naar wat zinvolle verantwoording is, komt hieronder eerst het belang van verantwoording, definitie van verantwoording, obstakels bij verantwoording aan de orde. Vervolgens worden strategieën voor zinvolle verantwoording besproken.

2.2.1 Belang van verantwoording

Het is duidelijk dat de last van verantwoording voor organisaties groot kan zijn. Waarom is het dan toch zo belangrijk dat organisaties zich verantwoorden? Deze paragraaf bespreekt het belang van de verantwoording.

Bovens (2005) beschrijft het belang van verantwoording aan de hand van drie perspectieven, namelijk het democratische perspectief, het rechtsstatelijke perspectief en het leerperspectief. Allereerst is verantwoording van belang vanwege bescherming van de democratie. Dit noemt Bovens het democratisch perspectief (Bovens, 2005, p. 15). Bovens, Schillemans en Goodin (2014) constateren dat verantwoording het kenmerk van democratisch bestuur is. De democratie kan niet voortbestaan als degenen met de macht niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun beslissingen, beleid, nalatigheden en uitgaven. Publieke verantwoording zorgt ervoor dat er controle kan plaatsvinden op machtsuitoefening van publieke instanties (Mulgan & Albury, 2003). Hierbij hebben bepaalde gelegitimeerde actoren mogelijkheden tot beïnvloeding en bijsturing van beleid en organisatie.

Ten tweede gaat het verantwoordingsproces machtsconcentratie en corruptie tegen. Doordat er door middel van verantwoording een soort tegenmacht wordt georganiseerd, krijgt de overheid minder kans om alleen de macht te krijgen. Er ontstaat zo behoorlijk bestuur doordat er balans is tussen verschillende machten (Witteveen, 1991)

Ten derde zorgt dit ervoor dat de actoren die verantwoording afleggen hun leervermogen vergroten (Bovens, 2005, p. 13). Hierdoor heeft verantwoording niet alleen een controlefunctie maar ook een preventiefunctie.

Het is belangrijk in kaart te brengen welk perspectief van toepassing is in deze casus. De reden achter verantwoording bepaalt namelijk wat het doel achter de verantwoording is en kan bruikbaar zijn om het huidige verantwoordingsproces, maar ook gemaakte verantwoordingsprocessen in de toekomst te beoordelen op hun effectiviteit. Dit komt aan bod in de empirie.

2.2.2 De dubbelzinnigheid van verantwoording

Moore (2013, p. 411) beschrijft dat de manier waarop over verantwoording wordt gesproken inconsistent en regelmatig op de verkeerde dingen is gericht. Wat verantwoording precies beslaat, is dubbelzinnig (Schillemans, 2007; Mulgan). Het concept verantwoording wordt vaak als retorisch middel ingezet zonder te definiëren wat actoren precies met verantwoording bedoelen (Bovens, 2005). In Nederland wordt verantwoording vaak verwisseld met ‘verantwoord’, ‘verantwoordelijk’ en ‘verantwoordelijkheid’ (Bovens, 2005). Het daarom juist

belangrijk deze visies op verantwoording in de literatuur uiteen te zetten en afsluitend aan te geven hoe in dit onderzoek verantwoording wordt gezien.

Verantwoording gaat over het proces (Bovens, 2005). Verantwoording kan gedefinieerd worden als een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt om zijn of haar gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen jegens een belangrijke andere actor (Bovens & Schillemans & Goodin, 2014, p. 185; Pollit, 2003, p. 89). Mulgan (2008) definieerde verantwoording als elk mechanisme dat ervoor zorgt dat machtige instellingen reageren op hun specifieke publiek. Het draait hierbij om rechtmatigheid en doelmatigheid. Douglas en Overmans (2020) zien de verantwoordingsfunctie meer als een toets die kijkt of ambtenaren het geld hebben besteed in overeenstemming met de vooraf overeengekomen begroting en of de ontwikkeling tot de gewenste uitkomsten hebben geleid. Deze auteurs maken ook wel de vergelijking met de evaluatiefunctie. Deze wordt besproken in de volgende paragraaf. (§2.3.3)

Bovens (2005) onderscheid verschillende kenmerken van verantwoording, namelijk: wanneer er sprake is van een relatie tussen actor en een (virtueel of feitelijk) forum, waarbij de actor in deze relatie zich verplicht voelt om informatie en uitleg te verstrekken over zijn eigen optreden. De controlerende actor, ook wel het forum genoemd, kan een ouder, partner, chef, virtuele entiteit, een concrete instelling of de publieke opinie zijn. Bovens (2005, p. 5) veronderstelt daarnaast ook het onderscheid tussen publieke verantwoording en private verantwoording. Hij stelt dat publieke verantwoording zich onderscheidt doordat het voor gehele publiek toegankelijk is. Bij Private verantwoording is de actor alleen verantwoording schuldig naar aandeelhouders en klanten. Daarnaast gaat het bij publieke verantwoording om zaken in het publieke domein. Dit is een belangrijk onderscheid in dit onderzoek.

Het verantwoordingsproces

Verantwoording is dus een relatie tussen de actor die verantwoording aflegt en het forum. Wat het proces precies beslaat, kan door verschillende onderdelen worden bepaald. Ten eerste is het belangrijk te bepalen aan wie verantwoording wordt afgelegd. Er kan verantwoording afgelegd worden naar de politiek, kiezers en media. Daarnaast leggen actoren juridische en professionele verantwoording af naar rechtbanken, vakgenoten of organisatieonderdelen. Tot slot kunnen zij maatschappelijk verantwoording afleggen naar belangengroepen en burgers (Bovens, 2005, p. 7).

Ten tweede kijkt Bovens (2005, p. 7-9) naar wie verantwoording moet afleggen. Het is voor buitenstaanders lastig om na te gaan wie, en in welke mate, verantwoordelijk is voor handelingen van de publieke instelling. Vaak lopen verantwoordelijkheden in de publieke sector uiteen omdat er veel actoren bij het proces zijn betrokken. Verantwoording kan corporatief, hiërarchisch, collectief of individueel zijn. Verantwoording is corporatief als de organisatie verantwoording af moet leggen. Hiërarchische verantwoording vindt plaats wanneer degene met politieke leiding verantwoording moet afleggen. Collectieve verantwoording betreft zich tot elke actor, hoe klein ook, die wat bijdraagt aan het uiteindelijke optreden. Bij individuele verantwoording wordt iedere individuele functionaris aansprakelijk gesteld op basis van de bijdrage aan het optreden.

Ten derde is het belangrijk te bepalen waarover verantwoording moet worden afgelegd bij het optreden. Voorbeelden waarover een actor verantwoording aflegt zijn financiële, procesmatig of programmatische zaken (Sinclair, 1996; Bovens, 2005, p. 9).

Tot slot is er een onderscheid in de aard van de verplichting. De actor kan horizontaal, verticaal of diagonaal verantwoorden afleggen. Bij verticale verantwoording heeft het forum formele macht over de actor vanwege bijvoorbeeld een hiërarchische relatie. Horizontale verantwoording is maatschappelijke verantwoording en gebeurt vrijwillig. Vaak wordt dit ook gebruikt voor interne sturing. Bij diagonale verantwoording wordt verantwoording afgelegd aan een organisatie die niet de bovengeschikte is zoals de Algemene Rekenkamer.

MIND is onderdeel van een traditionele overheidsorganisatie, die lang te maken heeft gehad met bezuinigingen en met NPM en OPA-sturing met bijpassend type verantwoording. MIND is echter een innovatie-gericht onderdeel binnen Defensie. Het verantwoordingsproces van MIND komt in de empirie aan bod. Bovenstaande helpt om de eerste empirische deelvraag te beantwoorden en een beeld te krijgen van de verantwoording die plaatsvindt bij MIND. Nu het verantwoordingsproces is beschreven wordt in de volgende paragraaf beschreven wat de obstakels zijn bij verantwoording.

2.2.3 Obstakels bij verantwoording in de publieke sector over innovatie

In de literatuur rondom verantwoording wordt regelmatig de last van verantwoording benadrukt. In deze paragraaf komen de obstakels bij verantwoording in de publieke sector over innovatie aan bod (Tonkens, 2003; Bovens, 2009). Onder invloed van het dominante New Public Management (NPM) werd ‘accountability’ een van de kernwaarden van de bedrijfsmatige overheid, maar menig organisatie heeft last van zware verantwoordingsdruk (Bovens, 2009).

Er zijn verschillende obstakels bij traditionele manieren van controle – en verantwoordingssystemen. Ten eerste zou verantwoording zou innovatieve werkwijzen ontmoedigen en kunnen leiden tot formalisme en ontwijkgedrag (Bovens & 't Hart, 2009) Professionele praktijken kunnen ontkoppeld raken, waardoor verantwoording eerder verhullend dan onthullend werkt. Zo leidt publieke verantwoording de aandacht af van wat er werkelijk toe doet, waardoor de missie van de organisatie op de achtergrond raakt (Van Rijn & Van Twist, 2009). Organisaties en met name professionals worden aangeduid als ‘slachtoffer’ van verantwoording door de hoge druk, overlast en controle (Ackroyd, Kirkpatrick & Walker, 2007; Noordegraaf, 2015; Schillemans, 2008). Le

Ten tweede zijn een groot deel van de vraagstukken bij de overheid erg complex. De vraagstukken moeten worden aangepakt in een constante wisselwerking met andere overheden, private partijen en burgers (o.a. Head & Alford, 2015; Kattel & Mazzucato, 2018). Netwerken zorgen voor nieuwe middelen en creativiteit bij het omgaan met complexe problemen en vraagstukken. Daarnaast kan het depolitiseren door te focussen op technische aspecten (Van Boogaard & Van Erp, 2017). Doordat er veel verschillende actoren bij innovatie betrokken zijn, is verantwoording lastiger.

Ten derde hebben publieke instellingen te maken met wat Bovens (2005, p. 6) ‘het probleem van de vele ogen’ noemt. Publieke instellingen moeten zich verantwoorden aan veel

verschillende forums die allen een ander belang hebben. Moore (2013) stelt hetzelfde door te zeggen dat in de publieke sector publieke waarden worden gecreëerd door het tevredenstellen van burgers. Burgers hebben echter geen eenduidig belang. In de private sector heb je een individuele arbiter van waarde. In de publieke sector is het de keuze van de meerderheid.

Ten vierde zijn er in de private sector veel factoren waarop je kunt meten zoals winst, marktaandeel of tijd tot marktintroductie. Deze indicatoren gelden alleen niet voor de publieke sector (Bovens, 2005). Indicatoren voor de publieke sector zijn lastiger te bepalen omdat de publieke sector geen winstgevende organisaties betreft.

Innovatie als een 'moving target'

Innovatie is geen lineair proces. Innovatie is per definitie onvoorspelbaar. Hierdoor is het niet mogelijk om vooraf zinvolle doelen te identificeren. Wanneer gebruik wordt gemaakt van evaluatie of verantwoordingsmethoden die uitgaan van een lineair proces, zorgt dit voor negatieve effecten. Het kan ervoor zorgen dat leren niet meer mogelijk is, of innovaties bestraffen die verder gaan dan hun doelstellingen (Perrin, 2002). Patton (2011) vult hierop aan dat niet alleen een innovatie constant onderhevig is aan verandering, maar ook wat wordt gezien als succesvol constant aan verandering onderhevig is. Daarom concluderen meerdere auteurs dat prestatie indicatoren en evaluatie op basis van doelstellingen zelden geschikt is voor het verantwoorden over en evaluatie van innovaties (Perrin, 2002). Dekker, Olivier en Geuijen (2021) vullen dit aan door te zeggen dat beoordeling van innovaties niet alleen gericht kan zijn op de uitkomsten, maar dat er ook al geëvalueerd moet worden tijdens het ontwikkelproces. Daarom wordt in dit onderzoek innovatie ook wel gezien als een 'moving target'

Interplay tussen logica's

Aanvullend op bovenstaande obstakels is er bij innovatie in de publieke sector sprake van wat Noordegraaf (2015, p. 59) beschrijft als de 'strijdende logica's'. De strijdende logica's bestaan uit de politieke logica, prestatielogica en professionele logica. Uiteindelijk moeten deze logica's met elkaar in balans zijn en de publieke manager of instantie de spanningen tussen de logica's managen. De volgende alinea licht kort toe wat deze logica's omvat.

De prestatielogica heeft haar grondslag in de disciplines economie, accountancy en bedrijfskunde. Hierbij draait het om *value for money* en prestaties. Hierbinnen staat organiseren zoals ze dat doen in de private sector met focus op klanttevredenheid, productiviteit en winst maken centraal. KPI's, strategische plannen en prestatie management zijn instrumenten waarmee wordt gestuurd en gecontroleerd. Prestaties worden gemeten aan de hand van output. De waarden die hier centraal staan zijn efficiëntie en effectiviteit (Noordegraaf, 2015, p. 65-71).

De politieke logica heeft betrekking tot inzichten uit de politicologie en beslaan de publieke en politieke controversies die voorbijgaan aan de grenzen van organisaties. De politieke logica vindt plaats in een arena vol met stakeholders met verschillende belangen. Deze verschillende belangen, politieke spelletjes, controversies, media-aandacht en paradoxen moeten, voor zo ver mogelijk, worden gemanaged. Rechtvaardigheid, solidariteit en legitimiteit staan hier als waarden centraal (Noordegraaf, 2015, p. 158-160).

De professionele logica gebruikt inzichten uit de organisatiewetenschappen, sociologie en psychologie. Zij erkent dat de publieke logica complex is. Kennis, expertise en professionalisme is daarom van belang om goed te kunnen organiseren in de publieke sector. De waarden die belangrijk zijn binnen deze logica zijn kwaliteit, betrouwbaarheid en veiligheid. De manager moet onder meer de professional ruimte bieden om te innoveren, en samenwerking faciliteren (Noordegraaf, 2015, p. 55).

Bij innovatie zijn de strijdende logica's terug te zien. Zo moeten organisaties innoveren omdat zij beter moeten presteren en ontwikkelingen in de samenleving moeten bijhouden. Om te innoveren is professionele vrijheid nodig. De prestatielogica en de professionele logica kunnen in dit geval goed samen. Daarentegen staan deze twee logica's haaks op de politieke logica. De politieke logica heeft namelijk betrekking op de bureaucratie en hiërarchische cultuur die er bij het Ministerie van Defensie bestaat. Binnen de publieke sector is er vaak een sterke druk om meer te focussen op vermijden van fouten dan bij het proberen van risicovolle benaderingen die al dan niet werken als verwacht (Perrin, 2002). Ook het strenge verantwoordingsregiem wat er binnen Defensie bestaat komt vanuit de politieke logica. Ook bij MIND zijn deze spanningen terug te zien (H5). Het is zaak een balans te organiseren tussen de logica's.

2.2.4 Deelconclusie

Het is in dit onderzoek belangrijk te erkennen dat publieke verantwoording zich wel degelijk onderscheidt van private verantwoording. Verantwoording kan gedefinieerd worden als een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt om zijn of haar gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen jegens het forum. Zowel de actor als het forum kan verschillende vormen aannemen. De relatie tussen de actor en het forum kan horizontaal, verticaal of diagonaal zijn. De verantwoording kan financiële verantwoording zijn, maar ook procesmatige of programmatische verantwoording. Verantwoording in de publieke sector niet altijd even makkelijk en kent verschillende obstakels. Wat voor verantwoordingsproces MIND heeft en welke obstakels zij ervaren bij verantwoording, komt in de resultaten aan bod.

2.3 Public Value Management

Hierboven is besproken wat innovatie en verantwoording is. Deze paragraaf bespreekt de tweede theoretische deelvraag: “*Wat verantwoording in Public Value Management?*” In de literatuur worden vaak drie soorten ontwikkelingen in de bestuursstijlen in de publieke sector beschreven. Osborne (2006) beschrijft deze drie benaderingen of bestuursstijlen in zijn artikel. Hij beschrijft de drie bestuursstijlen: Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM) en New Public Governance (NPG). Elk van deze bestuursstijlen zouden als strategie gebruikt kunnen worden voor management voor innovatie stellen Hartley, Sørensen en Torfing (2013). De keuze van de strategieën voor het bevorderen van publieke innovatie is volgens hen eerder contingent dan absoluut. Bij NPG ligt de focus *Public Value Management* (Stoker, 2006). Deze bestuursstijl gaat ervan uit dat publieke waarde gegenereerd door middel van interactie tussen de organisatie en de omgeving. Deze nieuwe benadering beschouwt samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties en tussen alle relevante belanghebbenden als een belangrijk middel om openbaar bestuur innovatiever te maken (Sørensen, 2012). Binnen deze benadering staat samenwerken en het proces centraal. Deze visie bespreekt meer de ‘waartoe vraag’ en minder de uiteindelijke output (Geuijen, 2018).

De PVM-visie houdt een aantal veronderstellingen aan (Stoker, 2006):

- 1) Een brede kijk op de doelstellingen van de overheid door te focussen op het creëren van collectief gewenste resultaten,
- 2) Een strategie om dit te bereiken door samen te werken met de verschillende betrokken stakeholders en
- 3) Het besef dat wat waardevol is en hoe het bereikt moet worden, in de loop van de tijd en tussen contexten zal veranderen. PVM biedt dus een breed perspectief op wat publieke organisaties – en
- 4) Een aanpasbare aanpak die op leren is gericht: Aanpassingsvermogen en flexibiliteit zijn belangrijk: evaluatie en de wil om te leren

<i>Responses to Key Challenges</i>	<i>Accountability</i>
<i>Traditional public administration</i>	Competitive election provide readers who can steer and exercise oversight
<i>New public management</i>	Politicians set public goals and set targets and then hold managers to account for their delivery
<i>Public Value Management</i>	By negotiated goal setting and oversight

Tabel 1. Verantwoording bestuursstijlen (Stoker, 2006).

Dit onderzoek gaat ervan uit dat een verantwoordingsmechanisme over innovatie bij MIND kan zinvoller worden wanneer het uitgaat van het paradigma van Public Value Management. In de literatuur bespreken een aantal auteurs over verantwoordingsmechanismen volgens Public Value Management. Overmans en Douglas (2020) stellen dat verantwoorden volgens de traditionele manier helpt om het doel te bereiken. Zij zien dat de verantwoordingsfunctie in eerste instantie draait om controles van actoren of het geld legitiem is besteed. Deze

controlefunctie is te beperkt van aard. Daarom stellen zij een verantwoordingsstelsel volgens Public Value Management op. Zij bouwen hierbij op de strategie van Moore (2013), zoals die hierboven is besproken. Er moet meer focus komen op evaluatie in plaats van controle. Vier kenmerken van dit nieuwe verantwoordingsstelsel zijn:

- In de beoordeling of het publieke geld goed is uitgegeven wordt er naar nieuwe dimensies en maatschappelijke resultaten gekeken, meer een outcome focus.
- In het verantwoordingsproces worden meer actoren en meer perspectieven betrokken in de beoordeling of het geld goed is uitgegeven;
- Er kunnen discontinuïteiten plaatsvinden in de ambitie van uitgave van het geld in eerste instantie en de ambitie bij de evaluatie;
- Begrotingsverantwoording zal inherent politieke verschillen en belangen van betrokken actoren in zich hebben.

2.3.1 Deelconclusie

Verantwoorden volgens Public Value management betekent dat er bij verantwoording werkt vanuit de 'waartoe' vraag voordat de organisatie rekening houdt met belangen van buitenaf of efficiëntie-eisen. Hier wordt niet alleen gesproken over output, maar ook over proces en outcome. Hierbij draait het om de publieke waarde dat wordt gecreëerd. Daarnaast worden er meer actoren en perspectieven betrokken in de beoordeling of het geld goed is uitgegeven, kunnen ambities veranderen in het proces en zal begrotingsverantwoording inherent verschillende belangen in zich hebben. In dit onderzoek draagt dit gedachtegoed bij aan het realiseren van een zinvol verantwoordingsproces voor mission driven innovation. In de volgende paragraaf komt aan bod wat verantwoording is voor mission driven innovation.

2.4 Zinvolle verantwoording

Hierboven is besproken wat verantwoording is. Hieronder komt de vierde deelvraag aan de orde: “*Wat is zinvolle verantwoording voor mission driven (public) innovation volgens Public Value Management*”. In deze paragraaf worden verschillende manieren waarop zinvolle verantwoording kan plaatsvinden, besproken. Het is belangrijk vast te stellen welke bestaande verantwoordingsmechanismen over innovatie er door auteurs beschreven zijn. Ten eerste worden besproken welke vereisten in de literatuur bestaan over een zinvol verantwoordingsmechanisme volgens Public Value Management. Daarna komen een aantal suggesties voor een zinvol verantwoordingsmechanisme aan bod. Veel zijn gestoeld op de strategie van Moore (2013). Hieronder wordt de strategische driehoek en public value scorecard van Moore (2000; 2013) beschreven. Deze paragraaf sluit af met een instrument voor zinvolle verantwoording volgens Bason (2018).

2.4.1 Vereisten en suggesties voor zinvolle verantwoordingsmechanismen

Er zijn een aantal onderdelen die belangrijk zijn in een zinvol verantwoordingsmechanisme volgens de literatuur. Ten eerste vinden veel auteurs vinden dat leren de belangrijkste meetstaf moet zijn bij verantwoording en evaluatie (Bovens, Schillemans en T Hart, 2002; Georgiyou, 1998; Bason, 2018; Perrin, 2002). Zo zien Bovens, Schillemans en 'T Hart (2002) en Georgiyou (1998) leren als de hoofdzakelijk meetstaf. Bason (2018) zegt het volgende: *the outcomes of the organisation's efforts- is not only at the heart of learning whether innovation is succesful or not. focusing on results can also be at the starting point of transforming the organisation itself*” (p. 267). In dit leermodel ziet Bason (2018) verantwoording als een maatstaf waarbinnen wordt gekeken of de publieke actoren de capaciteit en kennis hebben om te leveren wat zij beloven te leveren. Van Erp, Wallenburg & Wal (2020) zijn het hiermee eens. Zij zien eveneens verantwoording meer als een leerproces. Zij leggen uit dat een verantwoordingsysteem responsief en adaptief moet zijn. Zij bedoelden hiermee dat in een verantwoordingsproces als een interactie moet worden gezien. Dit betekent dat een verantwoordingsmechanisme mee moet kunnen bewegen met veranderingen in het proces.

Perrin (2002) erkent dat veel traditionele evaluatiemethoden, waaronder de meeste benaderingen voor prestatiemeting, de daadwerkelijke innovatie belemmeren. Prestatiemeting zorgt ervoor dat veilige innovatieve benaderingen worden gekozen, terwijl voor radicale innovatie juist onbekende en echt innovatieve benaderingen nodig zijn. Perrin (2002) doet een aantal suggesties, naast het leren, voor evaluatie over innovatie:

- Evaluatie over innovatie moet gefocust zijn op de programma's waarin echte impact is gecreëerd in plaats van gemiddelden. De redenen hiervan moeten worden gerapporteerd. Hierbij ga je ervan uit dat de 'winsten' de 'mislukkingen' compenseren. Hierbij wordt dus gefocust op de 'best practices' van alle innovatieprojecten.
- Stel realistische tijdframes in: twaalf maanden is vaak te vroeg om de impact van een innovatie te evalueren. Gebruik logische modellen om te kijken in welke fase de innovatie zit.
- Bouw een procesbenadering in: hierbij wordt niet naar de output gekeken maar bijvoorbeeld naar hoe een innovatie wordt gemanaged, of het legitiem is en of de

innovatie radicaal genoeg is. Daarnaast kan de samenwerking met de externe organisatie beoordeeld worden.

Ook zijn opbrengsten of effecten van innovaties moeilijk of onmogelijk enkel te kwantificeren. Een goed verantwoordingsmechanisme moet daarom gericht zijn op zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden (o.a. Perrin, 2002; Patton, 1990; Edler, Berger, Dinges & Gök, 2011). Juist kwalitatieve methoden zijn bij uitstek geschikt om over innovatie te rapporteren stelt Patton (1990). Hij stelt daarnaast dat kwantitatieve methoden wel mogelijk zijn, maar alleen onder voorwaarde dat kwantitatieve meetstaven niet de enige zijn die worden gebruikt en zij niet enkel worden gebruikt omdat gebruik 'makkelijker' is. Edler et al., (2011) zijn bevestigend bovenstaande stelling met hun holistische benadering op evaluatie zij zeggen dat hoofdzakelijk kwalitatieve methoden bij verantwoording en evaluatie moeten worden gebruikt. Kwantitatieve methoden dienen enkel ter ondersteuning om legitimiteit te bewerkstelligen.

Behn (2001, 197-201) stelt dat meerdere verantwoordingstandaarden moeten worden gebruikt door het 360 graden perspectief te introduceren. Vanuit dit perspectief wordt erkend dat verantwoordelijkheden en rollen constant verschuiven in innovatieprocessen en zij constant met elkaar in interactie zijn. March en Olson (1995) erkennen dit, zij stellen dat rollen in innovatieprocessen constant veranderen. Zij zeggen dat je dit moet aanpakken door alle deelnemers als collectief ter verantwoording te roepen voor hun daden. Bovenstaande schrijven zien dat innovatie niet lineair is maar dynamisch en een verantwoordingsmechanisme zou dit ook moeten zijn.

Georgiou (1995, p. 11) beschrijft daarnaast eisen aan de evaluatie. Hij zegt dat verantwoording een basis moet hebben in een geprogrammeerd en correct uitgerust systeem, die onafhankelijkheid waarborgt van de beoordelaars en een mechanisme biedt voor terugkoppeling van resultaten naar beleidsvorming en dus voor het leren ervan. Hierbij komt onafhankelijkheid dus duidelijk naar voren.

2.4.2 Public value scorecard Moore

Moore (2013) erkent als geen ander dat het meten van resultaten in de publieke sector complex maar nodig is. Hij ontwikkelt daarom een middel om resultaten te meten en te verbeteren. In het Nederlands wordt dit ook wel 'opgavegericht' werken genoemd. Hierin zet Moore (2013) een strategie uiteen waarmee publieke waarde kan worden bewerkstelligd en over verantwoord kan worden. Centraal hierin staat de strategische driehoek (figuur 3). De strategische driehoek kan helpen de publieke manager te beslissen of de organisatie al dan niet de meest haalbare publieke waarde oplevert (Hartley, 2011, p. 177).

De Public Value Scorecard is een aangepaste vorm van de Balanced Scorecard van Kaplan en Norton. Kaplan en Norton (2007) zeiden dat meetinstrumenten moeten worden ontwikkeld binnen het financiële perspectief, klantenperspectief, operationele perspectief en het leer – en groeperspectief. Moore heeft deze scorecard zo gevormd dat hij kan werken voor de publieke sector.

De strategische driehoek bestaat uit drie onderdelen, namelijk publieke waarde, legitimiteit en support en operationele capaciteit. Dit is een manier waarop een instantie zich kan verantwoorden vanuit het Public Value Management gedachtegoed (Stoker, 2006; Moore, 2013). Als de organisatie een bepaald doel heeft, de middelen om dit te bereiken dan lukt dat om het doel te bereiken. De legitimerende omgeving moet dit ondertussen dan nog wel ondersteunen. Deze drie onderdelen geeft garantie voor het bereiken van het doel. Hieronder worden deze onderdelen besproken:

Publieke waarde

Dit onderdeel vestigt zich op de vraag wat de publieke waarde is die de organisatie uiteindelijk wilt bereiken (Moore, 2013, p. 411). In de literatuur definiëren auteurs op verschillende wijzen het concept ‘publieke waarde’ (o.a. Moore, 2000; Meynhardt, 2017; Jørgensen & Bozeman, 2007).

Meynhardt et al., (2017) definieert publieke waarde vanuit een psychologische achtergrond. Hij stelt dat Publieke waarde de basisbehoeften weerspiegelt “*‘public value is what the public values’* (p. 144). Jørgensen & Bozeman zien publieke waarde als een aantal vooraf vastgestelde randvoorwaarden. Nadat deze randvoorwaarden zijn geborgd, kan de organisatie zich pas focussen andere primaire waarde. Moore (2000) definieert het concept publieke waarde niet, maar stelt dat de werken met de strategisch driehoek de manier is hoe managers hun publieke waarde kunnen vergroten. Deze visie op publieke waarde wordt gevolgd. De publieke waarde die wordt bepaald kan heel specifiek zijn maar ook breed.

De strategie die Moore (2013) beschrijft betrekking op de Public Value Account (PVA). Hierin worden sociale uitkomsten tegenover de kosten van een instantie gezet. Hieronder is in de tabel (tabel 2) beschreven welke onderdelen de PVA omvat. Dit kan gebruikt worden als een verantwoordingsinstrument voor *public value*. Het doel is om aandacht te geven aan in het verleden behaalde resultaten en aan de voorwaarden die nodig zijn om prestaties en resultaten in de toekomst te verbeteren. Als een publieke manager hiermee bezig is, is hij bezig met filosofisch management (Geuijen, 2018).

<i>Use of collectively Owned Assets and Financial Costs</i>	<i>Achievement of Collectively Valued Social outcomes</i>
<i>Financial Costs</i>	Mission Achievement
<i>Unintended Negative Consequences</i>	Unintended Positive Consequences
<i>Social Costs of Using Authority</i>	Client satisfaction
	Justice and Fairness

Tabel 2. Public Value Account (Moore, 2013)

Bason (2018, p. 59) noemt waarden die door middel van innovatie kunnen worden bewerkstelligd. Deze zijn democracy, productivity, service experience en results. Bason (2018, p. 58) noemt dit ook wel de vier ‘bottomlines’ van innovatie. Democracy is een overkoepelende uitdrukking voor de verschillende soorten waarden die worden gegenereerd door innovaties die kunnen leiden tot een toename in onder meer burgerparticipatie, gelijkheid en transparantie.

Ten tweede beslaat productivity de relatie tussen input en output. Hierbij gaat het erom processen zo effectief mogelijk in te richten. Ten derde richt service experience zich op de ervaringen van de ontvangende klant. Wanneer deze groter is draagt het bij aan de public value. Results gaat over de mate waarin output van inspanningen in de publieke sector leidt tot daadwerkelijker outcomes.

Legitimiteit en support

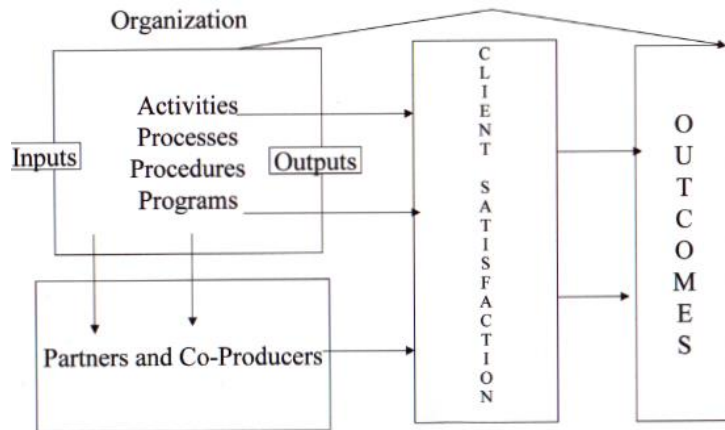
Het is volgens Moore (2013) belangrijk om niet alleen de uiteindelijke resultaten te monitoren, maar ook de staat van relaties en processen die naar verwachting tot de gewenste uiteindelijke resultaten zouden leiden. Moore stelt voor om de relatie tussen de toezichthouder en de instantie die verantwoording moet afleggen te heroverwegen. Hierbij moet de publieke manager de *Authorizing Environment (AE)* in kaart brengen om erachter te komen wie de organisatie legitimiteit kan verlenen. Dit is de omgeving van waarin de organisatie zich bevindt en bestaat uit onder meer uit media, belangengroepen, collega's, andere organisatieonderdelen en andere stakeholders. Zij kunnen de organisatie ter verantwoording roepen en moeten goedkeuren wat de organisatie doet (Moore, 2013). De stakeholders hebben vaak andere en soms ook tegenstrijdige belangen. Als een publieke manager hiermee bezig is, heet dat ook wel politiek management (Geuijen, 2018)

De externe eisen voor verantwoording kan komen van een grote verscheidenheid aan *authorizers* en toezichthouders die het niet altijd eens zijn. Soms hebben de authorizers andere of zelfs tegenstrijdige belangen. Het is belangrijk dat managers legitimiteit en support verkrijgen vanuit hun AE.

Op het moment dat er sprake is van legitimiteit en support ondersteunt de AE het uitgevoerde beleid en werkt zij hier zelfs soms aan mee (Edler et al., 2011). Dit zorgt ervoor dat een organisatie haar publieke waarde bereikt. In dit onderdeel is het belangrijk dat de AE en hun waarden in kaart worden gebracht. Hier wordt duidelijk wat vanuit de samenleving wordt verwacht van de organisatie. Om hen tevreden te stellen, moeten publieke managers constant doorgaan met het maken van publieke waardeproposities en hun public value accounts afstemmen om genoeg publieke steun te verkrijgen (Moore, 2013). Door het in kaart brengen van de authorizing environment en complexiteit en dynamiek die hierbij komen kijken, kunnen publieke managers de authorizing environment wel proberen te beïnvloeden. Bij zinvolle verantwoording is een organisatie dus meer legitiem om haar taken uit te voeren.

Capaciteit

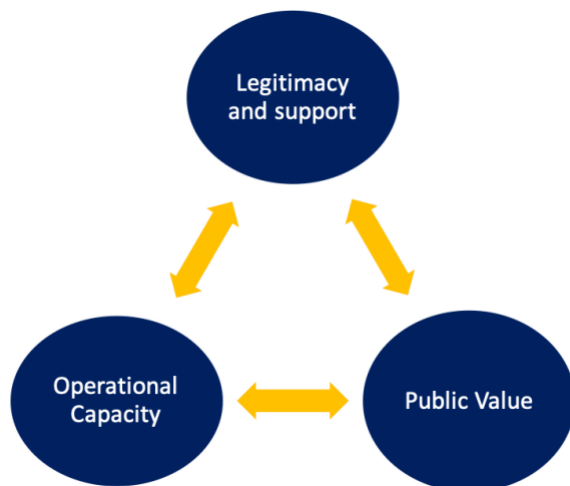
Dit onderdeel kijkt naar de operationele capaciteit die fungeert om publieke waarde te creëren. Dit noemt Moore ook wel het operationele capaciteitsperspectief (Moore, 2013). De benodigde input zorgt voor een goed proces om waarde te creëren. De input bestaat uit activiteiten, processen, middelen en programma's maar ook uit



Figuur 1. Public Value Chain (Moore, 2013)

samenwerking van partners en coproducten die helpen. Al deze activiteiten hebben invloed op de uiteindelijke behaalde uitkomsten (Moore, 2013). De *public value chain (PVC)* kan worden gebruikt om de operationele capaciteit in kaart te brengen. Hier wordt duidelijk elk middel de organisatie ter beschikking heeft om te komen tot de publieke waarde die zij wil bereiken. In het figuur hierboven (figuur 2) is de PVC afgebeeld. Dit zou je kunnen zien als een soort Theory of Change. Als een publieke manager hiermee bezig is wordt dit ook wel technisch management genoemd (Geuijen, 2018). De waarde 'Resultaten', zoals hierboven besproken, kunnen worden gemeten door middel van de Theory of Change (Bason, 2018).

Een passende meting van resultaten moet plaatsvinden binnen een referentiekader - namelijk de strategie van de organisatie en, meer bepaald, de veranderingstheorie, die de blauwdruk is om iets aan de wereld te verbeteren.



Figuur 2. Strategic Triangle

De categorieën in de strategic triangle (figuur 3) zijn 'gewaardeerde effecten', waarvoor echte empirische gegevens nodig zijn om enig idee te krijgen van de geproduceerde waarde. Financiële kosten kan worden gemeten met behulp van jaarplannen en boekhouding. De publieke waarde en andere opbrengsten die verband houden met de missie moeten worden gemeten met behulp van technieken als enquêtes bij sociale innovatie en technische beoordeling bij technische innovaties.

Op het moment dat de missie en publieke waarde van de strategic triangle streng is vastgelegd in KPI, kan dit innovatie inperken. Aan de andere kant moet het doel wel in zoverre worden

gespecificeerd dat de effecten zichtbaar kunnen worden gemaakt en er gestuurd kan worden op de prestaties. Een balans hiertussen is belangrijk.

2.4.3 Vier perspectieven van meten en leren

Bason (2018, p. 267- 269) stelt een instrument voor het meten van innovatie voor. Hij stelt dat een verantwoordingsinstrument zowel informatie moet leveren als medewerkers moet motiveren om prestatie te verbeteren. Hij focust zich op het meten om te leren. Om te meten en te leren stelt Bason (2018) dat het innovatieproces gezien kan worden als een Theory of Change (ToC). Hij zegt dat als we een innovatie-ecosysteem bouwen en we continu leren van onze innovatieprocessen, kunnen we meer en betere waarde creëren creatie. Hij maakt hij onderscheidt tussen drie dimensies van meten en leren in publieke sector innovatie.

1. **Het beoordelen van het innovatiepotentieel van de organisatie**

Dit perspectief bekijkt het potentieel van de instantie op basis van de zogenoemde 4 c's. Deze bestaan uit consciousness, capacity, co-creation en courage. Dit perspectief stelt op basis van deze vier concepten vragen. Zo stelt consciousness de vraag: *“we have a common language of innovation and our people are able to reflect independently on their own innovation practices”* (p. 271). Bij capaciteit wordt er bevraagd of de organisatie een innovatieportfolio heeft en of de omgeving innovatie ondersteund. Co-creatie kijkt naar de competenties en leerprocessen van de organisatie. Als laatste kijkt courage of de managers genoeg leiderschapskwaliteiten hebben. Deze vragen kunnen beantwoord worden door de betrokken actoren op een Likert-schaal.

Het innovatiepotentieel is met andere woorden inherent aan de herformulering van de strategie van de organisatie. De vraag wordt; met welke input, tools, methodes en activiteiten zouden we het meest effectief de resultaten behalen die we verwachtten. Dit lijkt het meest op de operational capacity, beschreven door Moore (2013).

2. **Leren van de individuele innovatieprocessen**

Dit perspectief beoordeelt het innovatieproces (p. 272). Hierbij wordt opnieuw een vragenlijst uitgedeeld met vragen als: *“hebben we de juiste input gegenereerd? Hebben we het innovatieproces professioneel gemanaged? Welke barrières zijn we tegengekomen?”*

3. **Het meten van de waarde van innovatie.**

Uiteindelijk gaat innovatie volgens Bason (2018, p. 274) om het creëren van waarde. Bij het belang van innovation (§2.1.3) zijn de vier waarden van innovatie beschreven door Bason (2010) al besproken: Democracy, Server experience, Results en Productivity. Elk van deze waarde moet volgens hem worden nagestreefd en bewerkstelligd bij een innovatie. Uiteindelijk moet gekeken worden of deze waarden zijn bereikt. Een werkelijk innovatieve organisatie in de publieke sector zou er een zijn die in feite haar prestaties meet en leert van haar prestaties op alle drie de dimensies die hier worden beschreven volgens Bason (2018). Hij beschrijft voor elke waarde een andere methode om deze te meten, zoals hieronder in tabel 3 weergegeven.

<i>Waarden</i>	<i>Method of measurement</i>
<i>Productivity</i>	Productiviteitsmetingen (p. 279)
<i>Server experience</i>	Enquêtes over product (p. 282)
<i>Results</i>	Theory of change (p. 283)
<i>Democracy</i>	Enquêtes over hogere doelen (p. 285)

Tabel 3. Measurements bottomlines Bason (2018).

De laatste stap die Bason (2018) voorlegt om innovatie te meten en bevorderen is een constante dialoog houden over wat de instantie aan het doen is. De volgende vraag kan hierbij worden gesteld: *“Now we tried this because we thought it would lead to such-and such results. What in fact happened, and what can we learn from it?”* (Bason, 2018, p. 292). Schillemans et al., (2002) is het hiermee eens. Hij vult aan door te zeggen dat dit perspectief niet per se een gescheiden proces tussen verschillende instanties moet zijn, maar benadrukt juist de noodzaak van een voortdurende dialoog en wederzijds leren tussen innoverende organisaties en instanties waaraan verantwoording moet worden afgelegd.

2.4.4 Deelconclusie

In deze paragraaf is de volgende deelvraag behandeld: *“Wat is zinvolle verantwoording voor mission driven (public) innovation volgens Public Value Management”*. In de literatuur zijn verschillende voorwaarden voor zinvolle verantwoording bekend. Bij verantwoording is het belangrijk dat dit meer is gefocust op evalueren en leren, het mechanisme gefocust is op het proces en hoofdzakelijk kwalitatief. Dit zou ondersteund kunnen worden met kwantitatieve gegevens. Daarnaast is het belangrijk om een tijdframe waarin de activiteit of innovatie voltooid moet zijn te bepalen, mislukkingen accepteert en vooral focust op de successen. Tot slot moet er een constante dialoog plaatsvinden over het evaluatieproces.

Twee modellen zijn behandeld voor het op een zinvolle manier verantwoorden volgens Public Value Management. Allereerst de strategische driehoek. De strategische driehoek of public value scorecard is een manier om resultaten te meten en te verbeteren in de publieke sector. Dit is ontwikkeld door Moore (2013). Dit model helpt de publieke manager beslissen of de organisatie al dan niet de meest gewenste publieke waarde oplevert. De strategische driehoek beslaat hierdoor andere onderdelen namelijk: operationele capaciteit, publieke waarde en authorizing environment. Er zijn verschillende spanningen tussen deze drie onderdelen. Deze spanningen moeten worden gemanaged door de publieke manager. De categorieën in de strategic triangle zijn echt 'gewaardeerde effecten', waarvoor echte kwantitatieve en empirische gegevens nodig zijn om enig idee te krijgen van de geproduceerde waarde. De publieke waarde en andere opbrengsten die verband houden met de missie moeten worden gemeten met behulp van technieken als enquêtes bij sociale innovatie en technische beoordeling bij technische innovaties.

Ten tweede beschrijft Bason (2018) een Theory of Change door middel van drie perspectieven: Beoordeling van het innovatiepotentieel, tijdens het proces leren van de individuele innovatieprocessen en tot slot meten van de waarde van innovatie. Hij zegt dat als een publieke manager deze perspectieven afgaat als een Theory of Change, er innovatie

gemeten kan worden. Namelijk, als we een innovatie-ecosysteem bouwen en we continu leren van onze innovatieprocessen, kunnen we meer en betere waarde creëren creatie.

2.5 Verwachting

In het theoretisch kader is getracht antwoord te geven op de theoretische deelvragen. In deze paragraaf wordt de verwachting over hoe een organisatie zich kan verantwoorden over mission driven public innovation met behulp van Public Value Management. Allereerst is behandeld wat innovatie en mission driven innovation is. Mission driven innovation is overheidsbeleid dat gebruik maakt van grensverleggende bottom-up kennis om beleidsdoelen te behalen. Binnen dit soort innovaties wordt gewerkt vanuit een missie. Door vanuit een missie te werken wordt sturen makkelijker (Kattel & Mazzucato, 2018).

In dit onderzoek wordt verwacht dat het beste verantwoord kan worden volgens Public Value Management. Dit betekent voor het uiteindelijke verantwoordingsmechanisme dat het dit mechanisme kijkt 'waartoe' de organisatie uiteindelijk wilt komen en dat het werkt vanuit een bepaalde missie. Deze bestuursstijl is niet alleen is gefocust op output, maar ook op proces en outcome. De verwachte effecten die bereikt worden met de innovaties zijn te zien in de operationalisatie (H4, tabel 4). Verwachte vereisten aan een verantwoordingsproces worden eveneens opgesomd in de operationalisatie (H4, tabel 5). Spanningen en mogelijke knelpunten bij MIND ontstaan door de strijdende politieke, prestatie en professionele logica's en kunnen worden verminderd door een passend verantwoordingsmechanisme. Hierbinnen moet de publieke waarde worden bepaald, AE in kaart gebracht en operationele capaciteit vastgesteld. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in de prestaties van een organisatie. Vanuit deze bestuursstijl wordt voor prestatiemeting de strategische driehoek geïntroduceerd. De strategische driehoek of Public Value Scorecard is een manier om resultaten te meten en te verbeteren in de publieke sector. De spanningen die komen kijken bij het verantwoorden over innovatie kunnen worden gemanaged door de strategische driehoek.

De verantwoordingsplichtige en verantwoordingshouder moeten in constante dialoog met elkaar zijn om het proces constant te evalueren (Bason, 2018). De verantwoordingsplichtige bestaat niet alleen uit MIND maar alle actoren die bij het innovatietraject betrokken zijn. Het tijdframe waarin dit wordt beoordeeld (Perrin, 2002) moet worden vastgesteld door de organisatie zelf. De literatuur en dit opgestelde model vormt de basis voor het empirische onderzoek. Het volgende hoofdstuk bespreekt de methode die hiervoor is gebruikt.

3 Methode

Dit hoofdstuk bespreekt de methodologie die in dit onderzoek is gebruikt. Eerst komt de onderzoeksstrategie aan bod. Vervolgens zullen de dataverzameling en data-analyse worden toegelicht. Tot slot wordt uitgelegd hoe de ethische normen, validiteit en betrouwbaarheid zijn gewaarborgd.

3.1 Onderzoekspositionering

De wetenschap maakt onderscheid tussen kwalitatief onderzoek en kwantitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek gaat uit van een objectieve werkelijkheid, vindt vaak plaats op grote schaal en is weinig diepgaand. Kwalitatief onderzoek vindt daarentegen juist vaak wel plaats op kleine schaal en kan helpen argumenten, overwegingen en ervaringen beter in beeld te brengen (Boeije, 2015). Dit onderzoek is kwalitatief van aard. De vraag- en doelstelling van het onderzoek is bepalend geweest voor het type onderzoek dat hier is uitgevoerd (Boeije, 2015). Het doel van dit onderzoek is komen tot een flexibel verantwoordingsproces bij mission driven innovation. Dit doel kan worden bereikt door kleinschalig onderzoek te doen voor een casus, in dit geval MIND. Daarnaast vraagt dit doel om interpretatief onderzoek met diepgaande interviews waarbij inzicht wordt verkregen in hoe actoren waardevol innoveren definiëren om te komen tot een zinvol verantwoordingsysteem vanuit het Public Value Management.

3.2 Case study

In dit onderzoek is een casestudy gebruikt om antwoord te geven op de hoofdvraag. Een casestudy heeft betrekking omvat een gedetailleerde en intensieve analyse van één enkel geval (Bryman, 2016, p. 60). Door middel van de casestudy is meer diepgaand inzicht verkregen over het verantwoordingsysteem over innovatie in een specifiek geval. De casus betrof innovatiecentrum MIND van het Ministerie van Defensie.

Casusselectie

De hoofdvraag focust zich op een flexibel verantwoordingsysteem rondom innovatie. De case die werd onderzocht is MIND, dat valt onder het Ministerie van Defensie. Deze casus was interessant omdat het een ongebruikelijk casus is (Bryman, 2016). Defensie heeft namelijk een bureaucratische en hiërarchische cultuur en structuur, anders dan vele andere (overheids-) organisaties. Hierdoor konden mogelijk nieuwe inzichten over verantwoordingsystemen rondom innovatie worden ontwikkeld.

3.4 Onderzoeksstrategie

Om de empirische deelvragen te beantwoorden is empirisch onderzoek gedaan. Er zijn meerdere methoden gebruikt om de data te verzamelen. Het gebruik van meerdere methoden in onderzoek wordt ook wel triangulatie genoemd (Boeije, 2015) Dit onderzoek heeft semigestructureerde interviews uitgevoerd met verschillende actoren, een focusgroep gehouden en documentanalyses uitgevoerd.

3.4.1 Semigestructureerde interviews

Er zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Deze methode geeft ruimte voor doorvragen naar ervaringen en eventuele aannames van de respondent (Boeije, 2015). De interviews zijn

uitgevoerd aan de hand van een vooropgestelde topiclijst (Bijlage 2). Deze lijst bestaat uit verschillende onderwerpen die behandeld konden worden tijdens de interviews. Hierdoor werd structuur aangebracht en de invloed van de onderzoeker beperkt. Het laat echter ook ruimte over voor de onderzoeker om van de thema's af te wijken (Boeije, 2015). De topiclijsten zijn opgesteld aan de hand van de inzichten die zijn verkregen uit het literatuuronderzoek.

De interviews hebben ieder circa 45 tot 60 minuten geduurd. Exacte tijd van elk interview wordt ingevoegd in de bijlage (bijlage 2). Met toestemming van de respondent, worden alle interviews opgenomen en letterlijk getranscribeerd. De opnames werden in een beschermde omgeving opgeslagen en na uitwerking van transcriptie, verwijderd.

3.4.2 Focusgroep

Bij een focusgroep wordt een groep mensen bij elkaar gebracht om te discussiëren over een vooraf bepaald onderwerp. In deze focusgroep wordt door de onderzoeker vooraf opgestelde vragen gesteld die de discussie faciliteert (Swaen, 2021; Baarda, De Goede & Teunissen, 2005). De nadruk ligt hierbij op interactie binnen de groep en het gezamenlijk construeren van betekenis (Bryman, 2016, p. 494)

Er is een focusgroep gehouden met de innovatiemanagers van MIND (Bijlage 6). De focusgroep is gehouden met een homogene groep. De eerste focusgroep is gedaan om een eenduidig antwoord te krijgen op de definitie van waarde van innovatie en de eisen die zij stellen op een verantwoordingssysteem. De eerste focusgroep vond plaats op 1 juni.

De tweede focusgroep wordt gedaan om het prototype van een verantwoordingssysteem te testen. Tijdens de focusgroep wordt het verantwoordingssysteem aan het voorgelegd en bevraagd of zij hier nog op, en of aanmerkingen op hebben. Door de groepsdynamiek komt de nadruk vaak vanzelf op belangrijkste aspecten in de discussie te liggen en komen knelpunten naar voren (Swaen, 2021; Baarda, De Goede & Teunissen, 2005)

3.4.3 Documentanalyse

Ten derde voert dit onderzoek documentanalyses uit. De documenten zijn gekozen op basis van hun relevantie voor het onderzoek (Bijlage 3). De managementrapportage wordt geanalyseerd omdat zo in kaart wordt gebracht hoe normaal gesproken er wordt verantwoord aan het bestuur. De Aanschrijving Gereedheid Defensie (AGDEF) heeft betrekking tot de eisen die binnen Defensie aan verantwoording worden gesteld. Deze wordt geanalyseerd omdat hieraan het uiteindelijke passende verantwoordingsmechanisme aan moet voldoen. Het jaarverslag van MIND wordt geanalyseerd om de strategie van MIND in beeld te brengen.

3.4 Respondenten

Interviews zijn uitgevoerd met verschillende actoren. Deze actoren vallen uiteen in actoren die verantwoording moeten afleggen, actoren aan wie verantwoording moet worden afgelegd en andere vergelijkbare overheidsorganisaties die bezig zijn met innovatie.

Actoren die verantwoording moeten afleggen gaan over de innovatiemanagers van MIND. Met hen werd gesproken om inzicht te verkrijgen in het soort innovaties dat MIND doet. Daarnaast wordt hierdoor inzicht verkregen in de publieke waarde die innovaties hebben

en hoe zij denken over innovaties te kunnen verantwoorden. Dit draagt bij aan het uiteindelijke ontwerp van een zinvol en flexibel verantwoordingsstelsel (Bijlage 2). Er zijn in totaal acht innovatiemanagers en een directeur. Zij worden geduid met de letter I in de resultaten.

Ten tweede is met twee actoren gesproken waaraan verantwoording wordt afgelegd. Dit zijn actoren van de CDS, de instantie waaraan verantwoording moet worden afgelegd. Hierdoor wordt in kaart gebracht hoe het verantwoordingsproces op dit moment is geregeld en de eisen die de commandanten van de krijgsmachten stelt aan verantwoording en innovaties. Zij worden geduid met de letter V in de resultaten.

Ten derde zijn interviews afgenomen met zeven overheidsorganisaties en start-ups die bezig zijn met innovatie en zich hierover moeten verantwoorden. Deze instanties kunnen andere defensieonderdelen zijn maar ook andere overheidsinstanties als de Sociale Verzekeringsbank. In deze gesprekken worden bevraagd op wat voor manieren deze organisaties verantwoorden over innovatie. Hierdoor kan in kaart gebracht worden wat er mogelijk is qua verantwoording over innovatie. Dit kan helpen om een zinvol en flexibel verantwoordingsmechanisme voor MIND in te richten (Bijlage 2). Zij worden geduid met de letter E in de resultaten.

3.4.1 Inclusie/exclusiecriteria

De innovatiemanagers zijn werkzaam binnen MIND en minimaal een jaar in dienst. Zij moeten betrokken zijn bij het verantwoordingsproces enerzijds en innovatie anderzijds.

De externe vergelijkbare organisatie zijn in overleg met de stageorganisatie geselecteerd. Zij moesten aantoonbaar, lange tijd bezig zijn met innovatie. Daarnaast moesten zij een doel dienen dat verder gaat dan winst maken. Zij moeten een bepaalde maatschappelijk waarde nastreven. De organisaties die zijn gesproken zijn daarom non-profit en publieke organisaties. Verder zijn experts op het gebied van impact meten gesproken. Nadat de eerste organisaties zijn gesproken werd gebruik gemaakt van de zogenoemde ‘sneeuwbalmethode’ (Boeije, 2015). Hierbij stelde ik aan het einde van het interview de vraag of de respondent suggesties had voor andere nuttige respondenten om te interviewen die vielen binnen de kaders hierboven gesteld.

De respondenten die zijn gesproken waaraan verantwoording moet worden afgelegd zijn directbetrokkenen bij dit verantwoordingsproces. Dit om inzicht te verkrijgen in hun eisen met betrekking tot het verantwoordingsproces.

3.5 Analyse

Na het afnemen van de interviews, de focusgroep en het doen van documentanalyses wordt alle data verzameld. De interviews zijn letterlijk getranscribeerd. Hierdoor blijft dit onderzoek zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid van de respondent en is er minder ruimte voor interpretatie van de onderzoeker. De focusgroep wordt in een samenvatting uitgewerkt.

De transcripten van de interviews, samenvatting van de focusgroep en documenten zijn gecodeerd in Nvivo. Dit betekent dat de verzamelde data uiteen wordt gezet in codes (Boeije, 2015). In dit proces worden verschillende fasen doorlopen. Allereerst is open gecodeerd. Hierbij worden bepaalde kernwoorden of labels gekoppeld aan de verzamelde data. De volgende stap is axiaal coderen. In deze fase werden codes met elkaar vergeleken en

gecategoriseerd. Tot slot is selectief gecodeerd. In deze fase zijn relaties en verbindingen gelegd tussen de data. Dit helpt om de uiteindelijke theorie over een zinvol verantwoordingsmechanisme op te bouwen.

3.6 Ethiek

Verschillende ethische principes zijn bij dit onderzoek in acht genomen. Allereerst zijn de onderzochten geïnformeerd over het doel van het onderzoek (Rosenberg, 2018, p. 263). Om dit te garanderen wordt is elke respondent een ‘informed consent’ formulier doorgesproken (Bijlage 4). Hierin geven zij aan dat zij op de hoogte zijn van wat het betekent dat zij meedoen aan het onderzoek. De respondent kon zich op elk moment terugtrekken uit het onderzoek. Anonimiteit in dit onderzoek is niet voor alle deelnemers noodzakelijk (Rosenberg, 2018, p. 264). Om toch de kans op sociaal wenselijke antwoorden te verkleinen worden namen achterwege gelaten. Functie is echter van belang te benoemen. Daarom worden de respondenten onderverdeeld in de externe vergelijkbare organisaties (E), Innovatiemanagers (I) en verantwoordingshouders (V).

3.7 Kwaliteit van het onderzoek

Het is belangrijk dat wetenschappelijk onderzoek bepaalde kwaliteitscriteria in acht neemt. De criteria vallen uiteen in betrouwbaarheid en validiteit.

3.7.1 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid gaat over het voorkomen van toevallige of systematische meetfouten. Een van de manieren waarop de betrouwbaarheid van een onderzoek kan worden gemeten is de herhaalbaarheid. Hierbij gaat het erom of bij een volgend onderzoek dezelfde resultaten worden behaald (Boeije, 2015). In kwalitatief onderzoek is het lastig om de herhaalbaarheid te garanderen. Dit soort onderzoek gaat namelijk uit van meningen en interpretaties van individuen. Deze kunnen zijn constant aan verandering onderhevig zijn. In plaats van herhaalbaarheid te beloven is navolgbaarheid van het onderzoek nagestreefd. Dit is gedaan door de methodologie met al haar stappen te beschrijven en te verantwoorden (’T Hart, 2006). Zo werden de keuzes die zijn gemaakt tijdens dit onderzoek vastgelegd. Daarnaast zijn de transcripties, zoals hierboven beschreven letterlijk uitgetypt. Hierdoor is er grotere kans dat de resultaten van dit onderzoek zijn berust op de data en niet op de interpretatie van de onderzoeker.

3.7.2 Validiteit

Validiteit gaat over interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit vraagt zich af of het onderzoek meet wat het wil meten (Boeije, 2015; Bryman, 2016). Om dit te waarborgen is het allereerst belangrijk dat de methode gebruik in het onderzoek past bij de hoofdvraag. In dit onderzoek is het belangrijk dat de belangen van betrokkenen bij verantwoording over het innovatieproces diepgaand worden onderzocht. Hier leent kwalitatief onderzoek, zoals hierboven beschreven, zich goed voor. Ten tweede is voortdurend gereflecteerd op het onderzoek. Dit wordt niet alleen gedaan door de onderzoeker zelf, maar ook door begeleiders vanuit de universiteit, begeleiders vanuit de stageorganisatie en medestudenten. Hierdoor wordt

de kans op eigen interpretatie kleiner (Boeije, 2015). Ten derde zijn alle transcripten letterlijk uitgetypt. Hierdoor kan zo dicht mogelijk bij het perspectief van de respondent worden gebleven en werd hiermee de validiteit vergroot (Bryman, 2016). Ten vierde heeft, zoals hierboven beschreven, meerdere methoden gebruikt. Hierdoor kunnen zwakten, inherent aan elke methode, elkaar compenseren en controleren. Zo is door afzonderlijke interviews gecheckt of in de focusgroep besproken onderwerpen en standpunten niet de stem van een enkele persoon is. Dit beïnvloedt op een positieve manier de validiteit van het onderzoek. Ten slotte zijn concepten als innovatie en verantwoording op basis van de literatuur verduidelijkt. De grondslag in de literatuur zorgt voor duidelijkheid rondom deze concepten.

Bij externe validiteit gaat het over de generaliseerbaarheid bij het onderzoek. Dit is lastig te bereiken bij kwalitatief onderzoek (Bryman, 2016). Bij kwalitatief onderzoek is generaliseerbaarheid echter ook niet het doel. Het onderzoek had als doel het creëren van een strategie voor verantwoordingsmechanisme dat werkt voor MIND. Niet alle organisaties zullen in de toekomst gebruik kunnen maken van dit mechanisme. Hiervoor moet nieuwe onderzoek worden gedaan in een nieuwe context. Externe validiteit wordt daarmee ook niet nagestreefd.

4 Operationalisatie

Hierboven is de methode van dit onderzoek besproken. Voordat overgegaan kan worden op de resultaten vraagt dit onderzoek om operationalisatie van een aantal concepten om de data goed te kunnen analyseren. Dit hoofdstuk operationaliseert het concept innovatie en zinvolle verantwoording.

4.1 innovatie

Het theoretische kader besprak de literatuur over innovatie. Deze paragraaf licht operationalisatie van dit topic verder toe en beschrijft hoe deze operationalisatie wordt vertaald in de interview topics. Kenmerken van een geslaagde en gefaalde innovatie zijn in de tabel hieronder (tabel 4) opgesomd.

<i>Concept</i>	<i>Beschrijving</i>	<i>Indicatoren</i>	<i>Interviewtopics</i>	
<i>Innovatie</i>	Complex en iteratief proces waardoor problemen worden gedefinieerd, nieuwe ideeën worden ontwikkeld en gecombineerd, prototypes en pilots worden ontworpen, getest en opnieuw ontworpen, en nieuwe oplossingen worden geïmplementeerd, verspreid en problematiseerd.	Definitie van innovatie	<ul style="list-style-type: none"> • Iteratief (Crosby, 't Hart & Torfing, 2017) • Vernieuwend (Crosby, 't Hart & Torfing, 2017) • Implementatie (Crosby, 't Hart & Torfing, 2017) 	Hoe zou je innovatie definiëren?
<i>Mission driven innovation</i>	Mission driven innovation is overheidsbeleid dat gebruik maakt van		<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik van grensverleggende kennis in netwerken (Kattel & Mazzucato, 2018) 	

grensverleggende bottom-up kennis om beleidsdoelen te behalen (Kattel & Mazzucato, 2018)

Effecten van innovatie wanneer succesvol

- Werken vanuit een missie (Kattel & Mazzucato, 2018)
 - Veel verschillende projecten die bijdragen aan deze missie (Kattel & Mazzucato, 2018)
 - Concurrentievermogen vergroten (Crosby, 'T Hart & Torfing, 2017)
 - Economische groei (Crosby, 'T Hart & Torfing, 2017)
 - Operationele capaciteit/productiviteit/efficiëntie (Bason, 2018)
 - Service (Bason, 2018)
 - Results (Bason)
 - Publieke waarde/democracy (Bason, 2018)
 - Grotere legitimiteit (Moore, 2013)
 - Co-creatie for a better society (Bason, 2018)/network vergroten
 - Creatief bezig zijn, vernieuwend (Bason, 2018)
 - Experimenteren (Bason, 2018).
 - Waardevolle toevoeging voor de samenleving/democratie (Bason, 2018)
 - Klanttevredenheid (Bason, 2018)
- Welke effecten hebben de innovaties die jullie hebben gedaan?
- Wat is volgens u een succesvolle innovatie?

Tabel 4. Operationalisatie Innovatie

4.2 verantwoording

Verantwoording kwam tevens in het theoretisch kader aan bod. Dit onderdeel bespreekt hoe dit onderzoek zinvolle verantwoording operationaliseert.

<i>Concept</i>	<i>Beschrijving</i>	<i>Indicatoren</i>	<i>Interviewtopics</i>	
	Verantwoordig kan gedefinieerd worden als een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt om zijn of haar gedrag uit te leggen en te rechtvaardigen jegens een belangrijke andere persoon (Bovens & Schillemans & Goodin, 2014, p. 185; Pollit, 2003, p. 89)	Verantwoordingen proces	<ul style="list-style-type: none"> • Horizontaal, verticaal, diagonaal (Bovens, 2005) • Programmatisch, financieel, proces (Bovens, 2005) 	<p>Aan wie moet verantwoording worden afgelegd?</p> <p>Waarover moet verantwoording worden afgelegd?</p>
<i>Verantwoording over innovatie</i>		Zinvolle verantwoording voor innovatie	<ul style="list-style-type: none"> • Procedurele helderheid (Bovens, 2005) • Transparantie (Witteveen, 1991). • Gericht op leren (Georgihou, 1998; Bason, 2010; Perrin, 2002; Van Erp, Wallenburg & Wal, 2020). • Gericht op het proces (Perrin, 2002) 	<p>Waar zou een succesvol verantwoordingsproces/resultaat/impact voor innovatie volgens u aan moeten voldoen?</p> <p>Doel van verantwoording?</p>

- Vernieuwend in deze context (Bason, 2018).
- Balans doel/ proces/middel (Bason, 2018; Moore, 2013).
- Kwalitatief met ondersteuning kwantitatief (o.a. Perrin, 2002; Patton, 1990; Edler, Berger, Dinges en Gök, 2011; Patton, 1990)
- Goede balans tussen legitimiteit voor verschillende stakeholders en partners, inclusief burgers (Moore, 2013)
- Overeenstemming (Bason, 2018)
- Holistisch en alomvattend (Edler et al., 2011; March & Olson, 1995)
- Dynamisch (Behn, 2001; March & Olson, 1995)
- Onafhankelijk (Georgiou, 1995).

Mislukte
verantwo
ording

- Specifiek en gericht (Moore, 2013; Stoker, 2006)
- Gericht enkel op Effectiviteit en efficiëntie (Stoker, 2006)
- Enkel kwantitatieve meetstaven (Perrin, 2002; Patton, 1990; Edler, Berger, Dinges en Gök, 2011; Patton, 1990)
- Controlerend (Stoker, 2006; Overmans & Douglas, 2020)

Wanneer werkt
verantwoording
over innovatie
bijvoorbeeld niet?

Tabel 5. Operationalisatie verantwoording

5 Resultaten

Door middel van documentanalyses, interviews en observaties is data verzameld. Het resultatenhoofdstuk zet de verzamelde data uiteen en presenteert ze op volgorde van de besproken deelvragen. Bij het verzamelen van data zijn onder meer interviews gedaan. Er zijn drie groepen respondenten gesproken die elk anders wordt aangeduid in de resultaten. Allereerst zijn de innovators van MIND gesproken. Zij wordt geduid door de letter I. Daarnaast zijn toezichthouders gesproken. Zij wordt geduid met de letter V. Tot slot zijn externe vergelijkbare organisaties gesproken. Zij worden geduid met de letter E. Dit hoofdstuk behandelt de eerste twee empirische deelvragen, waarvan de eerste deelvraag is: *‘Hoe ziet MIND innovatie?’* behandelt wat MIND doet. In deze paragraaf wordt het huidige proces besproken, de doelstellingen van MIND, hoe de innovatiemanagers innovatie zelf definiëren, hoe het huidige verantwoordingsproces is geregeld en wat hier knelpunten in zijn. Deelvraag twee: *“Wat zijn cruciale aspecten van ‘good practices’ in flexibele en zinvolle verantwoording van mission driven innovations bij vergelijkbare organisaties?”* gaat in op besproken manieren en strategieën van verantwoording bij vergelijkbare organisaties.

5.1 Huidige situatie

In dit onderdeel wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: *‘Hoe ziet MIND innovatie?’* In deze paragraaf komt aan bod wat MIND doet, hoe zij innovatie definiëren, de effecten die zij hiermee bereiken. Tot slot wordt besproken wat door stakeholders wordt gezien als een falende innovatie.

5.1.1 Wat doet MIND?

In deze paragraaf wordt ingezoomd op wat MIND doet. MIND staat voor Military INnovation by Doing. MIND ondersteunt de Defensie Materieel Organisatie (DMO) bij het versterken van haar innovatief vermogen. MIND richt zich binnen hun werkzaamheden op kortcyclische innovatie, het initiëren van innovatieve projecten, het versterken van bestaande en nieuwe samenwerkingsrelaties op het gebied van innovatie, binnen en buiten Defensie. MIND werkt nauw samen met verschillende start-ups en andere organisaties. Zij werken dus over de grenzen van hun eigen organisatie heen. Gebruik maken van grensverleggende kennis is een van de kenmerken van Mission Driven Innovation (Kattel & Mazzucato, 2018). MIND ondersteunt met haar werkzaamheden de doelstellingen van de DMO en Defensie als geheel.

De innovaties die MIND uitvoert zijn driedelig, zoals beschreven in het jaarverslag (D3):

- Sociale innovatie: ontwikkeling en implementatie van nieuwe ideeën (producten, diensten en concepten) in de arbeidsorganisatie, in arbeidsrelaties en relaties met de omgeving die leiden tot verbeterde prestaties van de organisatie en ontplooiing van talenten
- Technologische innovatie: hierbij wordt een bestaand product vernieuwd (betere prestaties, gebruiksgemak etc.) of een nieuw product ontwikkeld

- **Procesinnovatie:** Het opnieuw, effectief en efficiënt inzetten van productie -en bedrijfsprocessen, waardoor een nieuw of vernieuwd proces ontstaat. Dit is bijvoorbeeld nodig om bovenstaande innovatie eenvoudiger te implementeren.

In een project werkt MIND volgens de principes van de innovatiecirkel (Etzokowitz & Zhou, 2017). Daarmee worden in ieder project de stappen uit de afbeelding (figuur 5) doorlopen. Online wordt de voortgang van alle projecten bijgehouden. Alle projecten vallen dan in een van de volgende categorieën: Ongoing, succes, mislukking of gearkeerd.



Figuur 3. Innovatiecirkel MIND (D2)

De eerste stap van de innovatiecirkel is inspireren. In deze stap ziet een innovatiemanager een probleem. Dit probleem kan door Defensie worden aangedragen vanuit een bepaalde behoefte maar ook door een innovatiemanager worden geselecteerd. De tweede fase gaat over het idee. In deze fase worden er mogelijke oplossingen bedacht voor het probleem. De derde fase is design. Hierbij wordt een oplossing verder uitgewerkt. In de vierde fase, de validatie fase, wordt gecontroleerd of het product werkt en geïmplementeerd kan worden. In de vijfde fase is het de bedoeling dat de innovatie opgeschaald wordt zodat het breeduit gebruikt kan worden. MIND heeft buiten deze innovatiecirkel niet echt een aanpak, Dit wordt bevestigd door een van de innovatiemanagers: **“MIND heeft niet echt een proces wat zij op dit moment beschrijven, MIND heeft niet echt een aanpak”** (I7).

Doelstellingen MIND

MIND bestaat drie jaar als een projectorganisatie. De opdracht die zij hebben gekregen van Defensie is het zijn van aanjager van innovatie en begeleiden bij opschalen en implementatie (D3). Hierbij streven zij naar het positioneren van DMO in het innovatienetwerk. MIND heeft vijf doelstellingen:

1. Aanjagen, opschalen en implementeren van technische innovaties
2. Opbouwen en netwerken ecosystemen en verbinden met de staande organisatie
3. Verankeren van innovatie in beleid en bedrijfsvoering defensie breed
4. Permanente inbedding van MIND in de DMO-organisatie
5. Aanjagen, opschalen en implementeren van sociale innovatie.

Zij werken vanuit een algemene missie. Deze is echter niet erg specifiek. De innovaties die MIND doen zijn, mede door deze algemene missie, erg uiteenlopend, volgens innovators bij MIND (I6; I9). Sommige innovaties sluiten zelfs niet bij de missie aan. Zij werken dus niet op alle vlakken ‘missiegedreven’, zoals Kattel & Mazzucato (2018) dat beschrijven. De visie die zij geformuleerd hebben is als volgt: *‘Versterken van de waardeketen van innovatie door kennisontwikkeling, innovatie en implementatie effectief te koppelen’* (D3).

Betrokken actoren

Er zijn verschillende partijen betrokken bij het innovatieproces van MIND. Al deze partijen hebben een bepaald belang in het innovatieproces van MIND. In het jaarplan van MIND worden

de volgende genoemd: Defensie Materieel Organisatie (DMO), lijn en stafdirecties, Operationele commando's (Opco's), Bestuursstaf (BS), Defensie ondersteuningscommando (dosco), Maritieme instituut Nederland (MARIN), Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurlijkwetenschappelijk onderzoek (TNO), Nederlands Lucht – en Ruimtevaartcentrum (NLR), Ministeries (Veiligheid & Justitie, Economische zaken), Doelstellingen opgesteld in de Kennis en Innovatieagenda (K&I's), politie, Rijkswaterstaat, Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV) en het bedrijfsleven (Start-ups) (D3).

5.1.2 Hoe ziet Defensie en MIND zelf innovatie?

Zoals in het theoretisch kader besproken omvat innovatie meerdere lagen. Het is belangrijk vast te stellen hoe de innovatiemanagers van MIND en Defensie als geheel innovatie zien. Hierdoor kan duidelijk worden of alle betrokkenen eenzelfde taal spreekt. Dit is volgens de literatuur belangrijk bij het meten van innovatie (Bason, 2018). In deze paragraaf wordt besproken hoe MIND maar ook anderen innovatie definiëren, zoals MIND dat doet. De onderstaande besproken aspecten kwamen hierin naar voren.

Vernieuwing

Vernieuwing was ook een aspect dat duidelijk naar voren kwam in de definitie van innovatie. Zo zei een innovatiemanager het volgende: ***“Het is innovatie als nieuwe technieken, processen of aanpak ontstaan die waarde opleveren” (I8)***. Hierbij wordt dus benadrukt dat innovatie waarde moet opleveren. Een van de waarde die wordt genoemd is het vernieuwende aspect van een innovatie: ***“In de basis zou je natuurlijk kunnen zeggen dat het gaat om iets op een nieuwe manier doen, nieuwe manier van optreden of nieuwe spullen (E5)***.

Verbetering

Een aantal innovators zien innovatie als iets dat een verbetering brengt. Zo zegt een innovator het volgende: ***“Mijn definitie is dat het een versnelling is en dat het invloed heeft op andere dingen dan alleen die techniek zelf”(I2)***. Een andere innovator bevestigt dit standpunt in de volgende stelling: ***Ik zie Innovatie als iets bedenken, waardoor je slimmer kan werken. Waarbij je slimmer met taken kan omgaan en dat is heel breed. Het kan technisch zijn, maar kan ook sociaal zijn. Dus daar zit heel veel tussen” (I4)***.

Implementatie

Andere innovatiemanagers leggen voorwaarde voor het definiëren van iets als innovatie dat het uiteindelijk geïmplementeerd en opgeschaald moet worden. Zo wordt in de ‘formele visie’ beschreven in de Defensie Innovatiestrategie (D7). Hierin wordt innovatie als volgt gedefinieerd: ***“De implementatie van een nieuw of significant vernieuwd product of dienst, proces, nieuwe marketingmethode of een nieuw organisatiemodel” (D7)***. Uit deze beschrijving blijkt het belang van de implementatie innovatie. Een aantal innovators zijn het hiermee eens. Zo noemt een andere innovator het volgende: ***“Maar zo lang het niet gebruikt wordt, of niet wordt toegepast, dan is het in mijn ogen geen innovatie”(I8)***. Aan de verantwoordingskant wordt deze voorwaarde ook zichtbaar in de volgende uitspraak. ***“Dat je dingen kan doen die je voorheen nog niet kon doen. Dat je eenvoudige zaken op een betere,***

goedkopere en makkelijkere manier kan doen” (V2) en “Het is pas innovatie als het geïmplementeerd is” (V2).

Echter, blijkt ook hier dat innovators het niet altijd met elkaar eens zijn. Zo zegt een innovator het volgende: *“Kijk, de implementatie is niet onze opdracht, daar ben ik ook niet van. Dat wil ik ook niet doen” (I7).*

Typen innovatie

Zowel incrementele als radicale innovatie wordt gedaan bij MIND, kwam naar voren in interviews met twee actoren van MIND (I2; I9). Een innovatiemanager ziet het soort innovaties wat MIND doet meer als een spectrum. I2 maakt een onderscheid tussen productontwikkeling en extreme innovatie ofwel disruptieve innovatie. Alles wat hier tussenin zit is eigenlijk innovatie en doet MIND. Tegelijkertijd noemt een andere innovator dat het soort innovaties wat MIND doet regelmatig vaak incrementeel is: *“Wat je eigenlijk ziet is dat het vaak incrementeel is, dus zaken die al adult zijn.” (I8)*

Het soort innovaties bij MIND vallen in drieën uiteen, namelijk: technologische innovatie, procesinnovatie, sociale innovatie, zoals ook in de vorige paragraaf beschreven (D3). Innovatie bij MIND beperkt zich dus niet alleen tot productinnovatie, maar omvat ook andere dimensies. Een aantal Innovators (I2; I3; I4; I7) en een toezichthouder (V2) bij Defensie zien ook dat innovatie niet alleen bestaat uit een productinnovatie of zich beperkt tot technische innovatie maar dat innovatie ook moet doorwerken in processen en bedrijfsvoering. Dit zijn meer de procesinnovaties en sociale innovaties. Deze onderdelen moeten elkaar ondersteunen en werken daarnaast op elkaar in. Zo is een voorwaarde voor een technische innovatie vaak een verandering in het proces. Dit wordt ook in de Strategische Kennis en Innovatieagenda (D5) beschreven: *“De defensieonderdelen hebben innovatiecentra opgericht die samen met het MKB het voortouw nemen. Innovatie vereist meer dan technologische vernieuwing. Daarom zijn ook diverse activiteiten ontplooid ter bevordering van sociale innovatie”*

Kortcyclisch

Velen zijn er wel over eens dat innovatie bij MIND kort cyclisch is (I4; I8). Tegelijkertijd blijkt het niet helemaal duidelijk wat kortcyclisch voor belanghebbenden bij MIND betekent *“Kern definitie van innovatie is dat het kortcyclisch is. Max. 12 maanden bij MIND” (I4).* Kort cyclisch innoveren is snel innoveren en meegaan, ziet deze innovator. Daarentegen stelt een andere innovatie dat kort cyclische innovatie niet per se als iets wat je in een bepaalde tijdspanne kan zetten maar zegt dat het vooral wordt bepaald door hetgeen wat er van buiten gebeurt. Kortcyclisch innoveren is in deze definitie inspelen op de markt *“Want op het ene gebied gaan de ontwikkelingen in de markt veel sneller dan op andere gebieden” (E5).*

Onvoorspelbaar

Uit de focusgroep (bijlage 6) werd duidelijk dat innovatie onvoorspelbaar is. Zo beschrijft een innovator (I2) dat er soms kansen in de omgeving verschijnen die een jaar daarvoor nog niet in het zicht waren. De respondent benadrukt dat je daarom bij innovatie moet inspelen op wat er in de omgeving gebeurt. De omgeving verandert constant, dus werd duidelijk dat je als innovatietak constant mee moet kunnen veranderen.

Uit bovenstaande informatie wordt duidelijk dat MIND op verschillende manieren innovatie definieert en ziet. Er wordt aangegeven dat iets een innovatie is wanneer het vernieuwend is en uiteindelijk geïmplementeerd en gebruikt wordt. Daarnaast wordt erkent dat er meerdere soorten innovaties zijn, en innovatie zowel radicaal als incrementeel kan plaatsvinden. Ook wordt innovatie bij MIND gedefinieerd als kortcyclisch. Het is verder duidelijk geworden dat er geen overeenstemming is over de definitie van innovatie en dat wat innovatie is binnen defensie lastig te definiëren is. Dit wordt ook gezien door innovators (I2; I4; I8; I10) een toezichthouder (V2) en een ander organisatieonderdeel (E5). Zo deed een innovator de volgende uitspraak: **“Ja, dat is altijd een lastige hé, die definitie is multi-interpretabel (I8).**

5.1.3 Effecten

Waarde van innovatie die MIND creëert wordt op verschillende manieren beschreven. Meerdere innovators (I3; I5; I6; I9) beschrijven dat vooraf effecten vaak onduidelijk zijn, en je niet van tevoren zicht hebt op wat je wilt bereiken. De effecten die MIND nu beschrijft zijn te zien in een overzicht vanuit het jaarplan van de DMO en MIND (D3; D8). Deze zijn als volgt:

- DMO is een voorloper in de wereld van Defensie innovatie;
- DMO- organisatie is adaptief, wendbaar, snel en ambitieus bij de uitvoering van de taken;
- DMO heeft kennisontwikkeling, innovatie en implementatie effectief gekoppeld
- Menskracht binnen de DMO is versterkt en heeft voortdurend de aandacht van de leiding op het gebied van capaciteit, competenties, ervaring en opleidingen
- De medewerkers van de DMO hebben grondige kennis van nieuwe technologieën, complexe inkoop strategieën, moderne bedrijfsvoering en kunnen samenwerken met alle partijen.

Deze effecten zijn niet gestoeld op een bepaalde wetenschappelijke of praktische basis, maar in kaart gebracht door een brainstorm van twee medewerkers, stelt een actor bij MIND (I9). Daarnaast blijkt in deze paragraaf dat zowel innovators als andere actoren het niet eens zijn over de effecten die worden behaald met een innovatie. Er worden verschillende effecten van een innovatie genoemd. Door deze effecten in kaart te brengen kan gedefinieerd worden hoe de innovatiemanagers de waarde zien van de innovaties.

Nieuwe samenwerkingen

Het eerste effect van innovatie dat wordt bewerkstelligd zijn de nieuwe samenwerkingen die worden gecreëerd (I6; I7; I9; I10). Zo zegt een innovator **“Je kan ook zeggen dat het ecosysteem aan partnerschappen is verbeterd” (I11)**. Een andere innovator (I6) is het hiermee eens. Deze actor benadrukt dat door samenwerkingen, automatisch gelinkt aan innovatie, het ecosysteem is gegroeid. Daarnaast wordt dit ook erkend door andere organisatieonderdelen binnen defensie (E3; E5).

Vergroting operationele capaciteit

Ten tweede noemt een aantal actoren de vergroting van de operationele capaciteit, en meer doen met minder mensen en middelen (I7; I10; I11; E5). Dit kan ook wel effectiviteit en efficiëntie gezien worden. Deze waarde wordt goed samengevat in de volgende uitspraak van een innovator **“Het mooiste is als het andere capaciteiten overbodig maakt en daarmee geld oplevert”(I11).**

Bijdragen doelen

Ten derde moeten effecten bij MIND bijdragen aan doelen die zijn opgesteld (I3; I5; I6). Zo stelt een innovator (I5) dat een succesvolle innovatie bijdraagt aan de Defensievisie van 2035, blijkt uit de volgende quote: **“We hebben een visie. We willen een slimme, technologisch hoogwaardige defensieapparaat over 15 jaar” (I3).** Dit wordt benadrukt door een andere innovator. Deze actor zegt een dat het belangrijk is om bij te dragen aan de fysieke veiligheid, een van de doelen van Defensie (I6). Dit wordt niet alleen erkend binnen MIND. Buiten MIND heerst ook het gedachtegoed dat innovatie moet bijdragen aan hogere doelen, blijkt uit de uitspraak van een ander defensieonderdeel. Deze actor zegt dat innovatie moet bijdragen aan de hogere doelen van veiligheid (E3).

Verbetering in proces

Verandering of verbetering in bedrijfsvoering of proces in de DMO-organisatie en Defensie als geheel is een onderdeel waar MIND zich mee bezig houdt. Dit wordt ook onderkent door MIND zelf. Zo zegt een innovator dat innovatie kan zorgen voor verbeteringen in het proces bij Defensie (I7).

Mediabereik en legitimiteit

Mediabereik is een volgend effect van een succesvolle innovatie. Dit is genoemd door verscheidene innovators (I3; I5; I6; I7; I9). Zo zegt I5 het volgende: **“Er zijn punten te verdienen door goed te documenteren en door media bereik te hebben”.** I3 vult dit aan door te zeggen dat inspireren een waarde van een innovatie is. Door innovatie kunnen dus anderen worden bereikt. Daarnaast geeft een andere innovator het volgende aan: **“Voor mij is het nu belangrijk, dat die projecten überhaupt gezien worden” (I7).** Door in de media te verschijnen behaalt de organisatie een bepaalde legitimiteit en support van haar stakeholders. Dit zorgt automatisch voor een meer legitieme en verantwoorde organisatie, wordt tevens erkend in de literatuur (Moore, 2013).

Vernieuwing

Ten vijfde wordt de mate waarin een innovatie vernieuwend is als grote waarde gezien van een innovatie, zoals ook besproken in de definitie van innovatie (§5.1.2). Dit wordt zowel door innovators onderschreven (I2; I8), als door andere organisatieonderdelen binnen Defensie (E5).

Lessons learned

Het effect van een innovatie blijkt ook een geleerde les te kunnen zijn. Zo zien sommige innovators grote waarde in juist het niet halen van de implementatiefase (I2; I8). Zodra een actor van de activiteiten leert is het nog steeds een succesvolle innovatie, stellen drie innovators (I3; I4; I7; I9). Wel blijkt het belangrijk dat deze geleerde lessen gedocumenteerd of vastgelegd

worden. Zo zegt een innovator het volgende: **“Je zou namelijk ook kunnen zeggen als het een project mislukt is, is het ook een succes. Dit moet je vastleggen zodat je ervan leert” (I7)**. Ook innovators bij andere organisatieonderdelen herkennen de waarde van dit effect (I10; I11).

Betere dienstverlening

Tot slot noemt een innovatiemanager dat een innovatie succesvol is als het een betere dienstverlening oplevert (I3). Een andere innovator (I7) vult dit aan door te zeggen dat een innovatie niet altijd kostenbesparend hoeft te zijn, maar ook andere doeleinden als service kan dienen. Zodra de militairen beter bediend worden, is het legitiem. Ook tevredenheid van de klant wordt genoemd als effect van innovatie. Zodra de klant tevreden is, is een innovatie succesvol (I5).

5.1.4 Falende innovatie

Soms worden innovaties ook gezien als niet succesvol of zelfs gefaald. Bij het spreken of falende innovatie met respondenten werden kwamen drie onderdelen naar voren. Allereerst faalt een innovatie wanneer iets wordt gemaakt waar geen behoefte aan is, stelt een innovator: **“Wat ik ook wel echt falen vindt dat je het niet gelijk goed kunt gebruiken. Dat je uiteindelijk iets bedacht hebt waar totaal geen behoefte aan is” (I6)**.

Ten tweede wordt genoemd dat een innovatie gefaald is wanneer het niet vernieuwend is: **“Ja wanneer is het gefaald. Ten eerste waar ik aan moet denken, als je iets doet wat al lang gedaan is” (E2)**.

Tot slot komt het voor dat aan innovaties niet genoeg tijd wordt besteed omdat er veel verschillende projecten tegelijkertijd worden gedaan (I5; I6; I7). Zo zegt een innovator het volgende: **Wat ik zelf ook één groot valkuil vind, dat ik te veel dingen leuk vindt, waardoor ik heel erg de tijd moet verdelen en eigenlijk bij heel veel projecten niet volledig de focus kan pakken en zo de beste kwaliteit kan garanderen. Uhm Ik denk dat dit syndroom bij best wel veel mensen binnen MIND heerst” (I5)**. Deze quote wordt twijfelachtig uitgesproken, blijkt door het woord ‘uhm’. Uit deze twijfel zou gesteld kunnen worden dat deze respondent niet graag negatief praat over zijn mede-collega’s of niet voor hen wil spreken. Belangrijk om te noemen is dat voorgaande een aanname is van de onderzoeker. Uit deze uitspraak blijkt dat innovators soms meer projecten op zich nemen dan de operationele capaciteit die zij beschikbaar hebben. Mede hierdoor worden veel projecten gestart en getest, maar minder uiteindelijk opgeschaald en geïmplementeerd.

5.1.5 Deelconclusie

In deze paragraaf is getracht antwoord te verkrijgen op de eerste deelvraag: *Hoe ziet MIND innovatie?* In deze paragraaf kwamen de doelstellingen van MIND aan bod, hoe zij innoveert, hoe actoren binnen Defensie innovatie zien en welke effecten en waarde er worden gerealiseerd met innovatie bij MIND. In deze deelconclusie wordt een terugblik gegeven op bovenstaande informatie.

Een aantal onderdelen zijn opvallend. Om te beginnen blijkt uit beschrijving van MIND dat zij een aantal overeenkomsten heeft met Mission Driven Innovation (Kattel & Mazzucato, 2018). Zo werkt zij met grensverleggende kennis over de grenzen van de organisatie heen. Echter, de

missie van waaruit MIND werkt is eerder algemeen dan specifiek. Zo zijn er nog geen SMART doelen geformuleerd bij MIND. Dit zorgt ervoor dat elke actor deze missie anders invult en hierdoor lastiger opgestuurd kan worden. Op het moment dat een missie specifiek is, kan hier namelijk makkelijker op worden gestuurd.

In de definitie van innovatie kwam naar voren dat actoren binnen defensie niet dezelfde taal spreken. Zij geven allen verschillende definities aan innovaties. Bij het definiëren van innovatie kwamen de volgende elementen naar voren:

- Vernieuwing;
- Verbetering;
- Implementatie;
- Verschillende typen innovatie;
- Kortcyclisch;
- Onvoorspelbaar.

Waar innovators het wel over eens zijn is dat er verschillende typen innovatie zijn en dat innovatie vernieuwing en verbetering moet brengen. Daarnaast erkend elke actor het kortcyclische element van het soort innovaties dat MIND doet. Hoewel bovenstaande elementen herkend worden door de innovators, bestaan er ook verschillen in de definities van innovatie. Implementatie en verbetering is niet altijd onderdeel van de definitie van elke betrokken actor die is gesproken. Daarnaast blijkt binnen de definitie van deze elementen tegenstrijdigheden te bestaan. Zo wordt onderschreven dat MIND kortcyclische innovaties uitvoert, maar definiëren niet alle innovators kortcyclische innovatie daadwerkelijk hetzelfde.

Naast deze verschillen zijn zelfs tegenstrijdigheden te herkennen. Waar in de definitie van innovatie duidelijk werd dat verbetering belangrijk is, wordt ook regelmatig genoemd dat innovatie heel vaak geen verbetering oplevert. Dit is dan nog steeds een innovatie, volgens veel actoren.

Deze verschillende, soms tegenstijdige definities zorgen ervoor dat niet duidelijk is wat voor soort innovatie MIND doet of zou moeten doen. MIND heeft hierbinnen geen vastomlijnd proces, waardoor het ook moeilijker is om te verantwoorden. Dit zorgt er ook voor dat innovaties onvoorspelbaar zijn en soms zelfs toevallig.

De dubbelzinnigheid van innovatie komt ook in de literatuur naar voren. Veel auteurs (o.a. Rogers, 1983; Crosby et al., 2017; Gieske et al., 2016) hebben een poging gedaan om innovatie te definiëren, zoals hierboven besproken. Vernieuwing, verbetering, implementatie en de verschillende typen innovatie komen duidelijk in de literatuur naar voren (Hartley et al., 2013; Bason, 2018). Daarentegen spreekt het onvoorspelbare element de literatuur tegen. Hartley et al., (2013) beschrijven namelijk dat het bij innovatie gaat om een intentioneel proces en niet om toevalligheden. Juist binnen MIND wordt het onvoorspelbare element benadrukt. Daarnaast komt kortcyclische element niet naar voren in het theoretisch kader. Een onderdeel dat niet in het theoretisch kader naar voren is gekomen is dat innovatie kortcyclisch. Daarnaast is het opvallend dat niet alleen implementatie belangrijk is in de definitie van innovatie, maar dat het daarnaast ook wordt gebruikt.

Actoren spreken in figuurlijke zin niet dezelfde taal. Door dit verschil wordt het lastiger hierover te verantwoorden, blijkt ook uit de literatuur. Zo stelt Bason (2018) dat om innovatie te verankeren in een organisatie in de publieke sector, het noodzakelijk is om een gemeenschappelijke taal op te bouwen. Zonder gedeelde betekenis, kan sturing en leiderschap geen vat krijgen, verloopt innovatie stroef en is verantwoording lastiger.

Effecten van de innovaties die MIND doet worden in dit onderzoek gezien als de waarde die de innovaties uiteindelijk opleveren. Er worden verschillende effecten, ook wel als waarden te duiden, bereikt met de innovaties van MIND. Bason (2018) deelt de waarde van innovaties op in vier categorieën. Hieronder (Tabel 6) zijn de gevonden effecten gecategoriseerd volgens het schema van Bason (2013).

<i>Waarden</i>	<i>Effecten</i>
<i>Productivity</i>	Vergroting operationele capaciteit
<i>Server experience</i>	Betere dienstverlening
<i>Results</i>	Bijdragen doelen defensie (veiligheid), vernieuwing
<i>Democracy</i>	Mediabereik en legitimiteit

Tabel 6. Waarden innovatie MIND (Bason, 2018)

Door de effecten en waarden in kaart te brengen kan meer duidelijk worden of innovaties bereiken wat ze beogen te bereiken, op basis van de strategie. Dit is nodig bij het meten van innovatie. Elk van de bovenstaande waarden moeten op een andere manier worden gemeten. Volgens (Bason, 2018), zoals besproken in het theoretisch kader. Hoe dit kan worden gemeten voor MIND, wordt besproken in de aanbevelingen.

5.2 Verantwoordingsproces MIND

De paragraaf beschrijft hoe de huidige situatie van MIND met betrekking tot verantwoording eruitziet. Hier wordt antwoord gegeven op de tweede empirische deelvraag: “*Hoe ziet MIND het verantwoordingsproces?*” Eerst komt de huidige verantwoordingsstructuur aan bod. Vervolgens wordt besproken wat voor eisen stakeholders hebben voor een toekomstig verantwoordingsproces. Tot slot komen de ervaren knelpunten met betrekking tot de huidige verantwoordingsstructuur aan de orde.

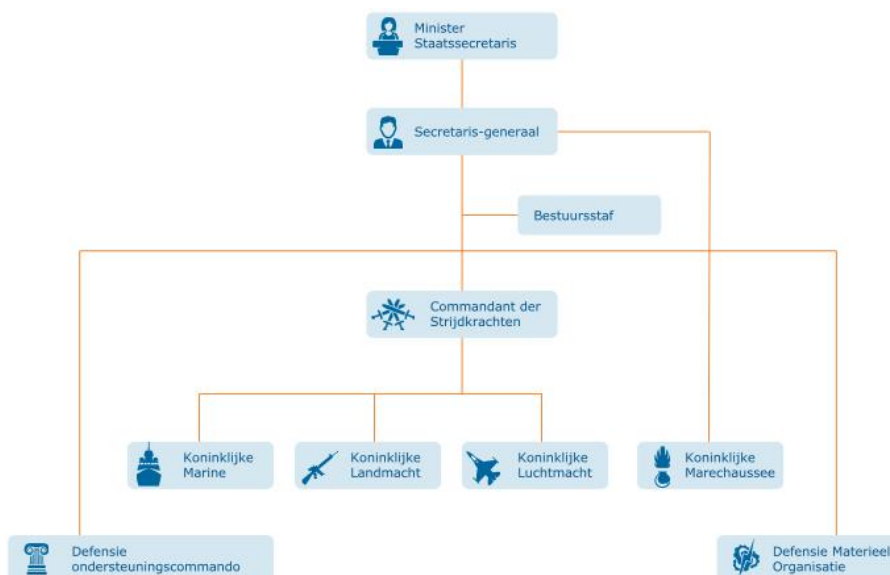
5.2.1 Huidig verantwoordingsproces

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen verantwoording intern en verantwoording extern bij MIND. De externe managementrapportage is een weergave van de stand van zaken binnen DMO. Hier wordt verantwoording afgelegd aan de bestuursstaf (BS) over de huidige situatie door organisatieonderdelen van DMO en geeft een doorkijk naar de nabije toekomst (D2).

Externe verantwoording

Momenteel is MIND nog niet opgenomen in de externe managementrapportage. Dit komt doordat zij een projectorganisatie zijn. Volgend jaar worden zij opgenomen in de bedrijfsstructuur. Externe rapportage over werkzaamheden wordt daarom in de toekomst verwacht. Uitgangspunt voor de rapportage vormen de bedrijfs- en prestatiegegevens van de verschillende DMO-onderdelen. Zij moeten hierbinnen verantwoording over de opdracht die zij hebben gekregen in de Aanwijzing Gereedstelling Defensie (AGDEF). In de AGDEF worden taken en middelen toebedeeld en transparantie gegeven over taakuitvoering. Vanuit de opdrachten in de AGDEF worden organisatieonderdelen getracht beter bestuurbaar te worden. Door betere sturing, kan automatisch ook beter worden verantwoord. Dit document wordt jaarlijks uitgebracht en baseert zich onder meer op het regeerakkoord en de defensievisie 2035. AGDEF streeft naar het SMART formuleren van opdrachten. De opdracht van MIND voor volgend jaar is als volgt:

- Aanjagen van de (sociale en technologische) innovatie in de DMO-organisatie;
- Positie van de DMO in het in- en externe netwerk (het gouden ecosysteem) versterken.



Figuur 4. Organogram defensiebreed (Ministerie van Defensie, 2019)

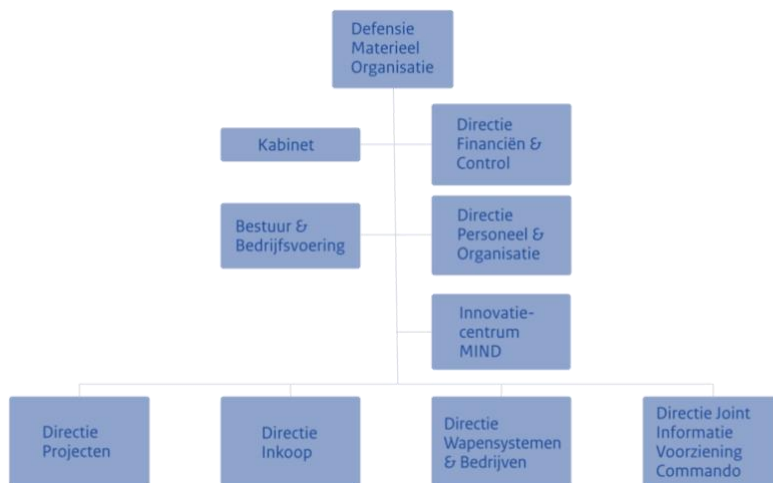
De rapporterende partijen moeten zich verantwoorden over de doelstellingen die zijn beschreven in de AGDEF en de DMO-opdracht die zij hebben gekregen van de BS. Zij geven aan of zij aan deze opdracht en doelstellingen hebben voldaan op basis van product, tijd en geld (D2).

Daarnaast worden innovaties beoordeeld door de BS bij alle innovatiecentra door middel van KPI's. Hierbij wordt gekeken naar de volgende indicatoren, zoals wordt beschreven in het jaarverslag en genoemd door een van de toezichthoudende actoren (V2; D3):

- Aantal aanvragen;
- Aantal aanvragen aangenomen;
- Aantal prototypes gerealiseerd;
- Aantal prototypes daadwerkelijk opgeschaald.

Interne verantwoording

Interne verantwoording gaat over inzicht in huidige processen en manier van doen, zodat hier op gestuurd kan worden, vertelt een actor bij MIND (I9). Binnen de DMO wordt er op een aantal manieren intern verantwoord en gestuurd op de activiteiten die MIND doet, zoals genoemd door een van de toezichthouders (V1). Een van de manieren waarop het innovatieproces bij MIND nu gemanaged wordt is de visual management room (VMR). In de VMR wordt zowel de status van doelstellingen als primaire en ondersteunde processen aan de DMO-raad gepresenteerd van elk organisatieonderdeel binnen de DMO. De DMO-raad bestaat uit directeuren van elk organisatieonderdeel. Het doel van de VMR is om zowel overzicht als



Figuur 5. Organogram DMO (Ministerie van Defensie, 2020)

inzicht te geven in de voortgang van doelen, belemmeringen en verbeterpunten. De VMR is vooral bedoeld voor intern gebruik. Dit bord wordt twee wekelijks in de DMO-raad gepresenteerd. Een groot verschil met de VMR en de managementrapportage is dat de in de managementrapportage het primaire en ondersteunende proces en de veranderdoelstellingen niet van elkaar gescheiden zijn. Het doel van dit proces is om hier vooral intern van te leren (D10). Hieronder is de structuur van de DMO in kaart gebracht. Deze onderdelen zijn betrokken bij de VMR.

5.2.2 Eisen zinvolle verantwoording

Een aantal eisen voor toekomstige verantwoording kwamen naar voren in de interviews (I1; I2; I6; I9) en documenten. Ten eerste eisen innovators dat maatstaven die worden gebruikt in het verantwoordingsmechanisme niet alleen kwantitatief moet zijn, maar voornamelijk kwalitatieve aspecten moet meten (I1; I2; I6; I9). De verantwoordingskant erkent dat er zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten in het meten van innovatie moet zitten. Echter, wordt duidelijk dat de verantwoordingskant de nadruk meer legt op kwantitatieve aspecten en MIND liever nadruk legt op kwalitatieve aspecten. Zo werd in een interview met een toezichthouder genoemd dat het belangrijk is dat kwantitatieve meetstaven enkel met kwalitatieve informatie ondersteund dienen te worden (V1).

Ten tweede worden de officiële externe managementrapportage (D1) een aantal inhoudelijke eisen aan kwalitatieve en kwantitatieve informatie die wordt aangeleverd, gesteld. Zo moet kwantitatieve informatie eenduidig en zelfstandig leesbaar zijn. Kwalitatieve informatie moet gestoeld zijn op een analyse van de situatie en bevat altijd voortuitblik naar de toekomst. De rapportage dat MIND doet moet zij bij verplichte verantwoording aanleveren bij de Directie DMO (D-DMO). Zij levert verantwoording aan de andere defensieonderdelen (D1).

Ten derde moet het uiteindelijke verantwoordingsmechanisme gericht zijn op leren volgens verschillende innovators (I5; I6; I7). Zoals hierboven al genoemd is het belangrijk dat bij een volgende innovatie dezelfde ‘fouten’ voorkomen worden. Het is belangrijk dat de ‘lessons learned’ meegenomen worden naar de volgende innovatie. Hierbij ligt de nadruk dat er documentatie moet komen over de lessen die zijn geleerd tijdens innovaties (I5).

Ten vierde is volgens meerdere innovators belangrijk dat er zowel wordt gemeten op proces als output en outcome (I2; I5; I6; I7; I9). Output gaat, zoals in het theoretisch kader besproken over nummers. Outcome gaat meer over effecten. Zo zei een innovator het volgende: ***“Ik wil niet verantwoorden over aantallen, ik wil verantwoorden over de effecten die je bereikt”*** (I9). Vanuit de verantwoordingskant is kwantitatieve verantwoording eigenlijk al genoeg.

Ten vijfde is het belangrijk dat de verantwoordingsmethode alomvattend is. Hiermee wordt bedoeld dat volgens dezelfde methode verantwoording kan worden afgelegd over zowel proces, sociale als technische innovatie (I8; I9). Het is makkelijker over technische innovatie te verantwoorden dan over sociale innovatie, stelt een innovator en een externe organisatie (I9; E6). Hierdoor kan het lijken alsof sociale innovatie geen impact maakt en daardoor minder aandacht aan wordt besteed (E6). Dit knelpunt kan worden herkend in de volgende uitspraak: ***“Maar juist de combinatie van techniek, cultuur en bedrijfsvoering bereiken tot het organisatie effect: Dat is het ingewikkelde, en hoe ga je daar nou over rapporteren”*** (I9). Dit betekent dat het dus belangrijk is dat een verantwoordingsmechanisme verschillende soorten innovaties kan meten.

Ten zesde moet een verantwoordingsmethode flexibel en dynamisch zijn. Zoals hierboven beschreven is het namelijk niet mogelijk om vooraf veel vast te leggen over de verantwoording.

Innovatie is namelijk dynamisch en een verantwoording mechanisme zou dat volgens sommige innovators ook moeten zijn (I1; I2; I3; I5; I9).

Ten zevende kwam vanuit de innovators in de focusgroep (Bijlage 6) en op een andere focusdag de zorg naar voren dat er te veel focus zou komen op verantwoording. Een voorbeeld hiervan is dat veel verantwoording extreme administratieve lasten met zich mee brengt.

Tot slot moet het aanspreken (I1; I3). Zo noemt een innovator (I1) dat het belangrijk is dat de uitkomsten van het verantwoorden blijven hangen bij stakeholders. Hier vult een andere innovator (I3) op aan dat het vooral belangrijk is dat het verantwoordingsmechanisme relevant is.

5.2.3 Knelpunten huidige situatie

In het huidige proces zijn verschillende knelpunten naar voren gekomen in de interviews met respondenten. Er worden zowel knelpunten en spanningsvelden ervaren bij innovatie als verantwoording. De knelpunten worden in dit onderzoek gecategoriseerd op basis van de strategische driehoek van Moore (2013). Hierdoor worden spanningsvelden, zoals besproken in het theoretisch kader (H4) zichtbaar.

Legitimiteit en publieke waarde

Er heerst geen overeenstemming binnen MIND en Defensie als geheel over de manier waarop MIND moet verantwoorden, maar ook te werk moet gaan. De publieke waarde die MIND wil bereiken is niet gestroomlijnd met de belangen van alle stakeholders in de omgeving. Dit zorgt voor minder legitimiteit. Dit uit zich op een aantal manieren.

Ten eerste heeft MIND als doel innovatie aanjagen en DMO op zichzelf staand ook innovatiever maken. Zoals eerder al genoemd vult niet elke actor binnen MIND de opdracht van MIND hetzelfde in of is het eens over deze opdrachtstelling. Dit is mogelijk omdat het een brede opdrachtstelling is, stellen meerdere innovators (I1; I2; I9). Zo zegt een innovator het volgende: **“Innovatie is natuurlijk ook wel een heel breed begrip. Ja, en aanjagen kan je op heel veel verschillende manieren doen” (I1)**. Dit maakt het lastig hier vervolgens over te verantwoorden. Juist rapporteren over een ‘gezamenlijk’ vastgesteld doel is volgens een externe actor belangrijk (E3).

Ten tweede is de opdrachtstelling aan verandering onderhevig. Sommige vinden dat hij specifiek moet zodat meer richting wordt gegeven aan de werkzaamheden van MIND (I7; E3; E7). Dit kan volgens innovators (I5; I7) worden gedaan door bijvoorbeeld meer te focussen op een bepaald onderwerp in de opdrachtstelling. Tegelijkertijd willen andere innovators juist de vrijheid van een brede opdrachtstelling behouden (I2; I5; I9).

Ten derde stellen andere innovators dat MIND haar werkzaamheden niet per se op dit moment aan de opdrachtstelling voldoet (I5). De huidige opdrachtstelling impliceert volgens een innovator dat MIND-actoren DMO faciliteert in innovaties en ook DMO leert innovatiever te werk te gaan. Echter, worden op dit moment vooral innovaties overgedragen, noemt een innovator in de volgende metafoor: **“Ik heb het idee dat we sneller iemand vis willen geven dan dat we ze echt leren vissen” (I5)**. MIND is volgens deze innovator niet echt een facilitator, maar meer een organisatie die de innovaties zelf oppakt.

Operationele capaciteit en legitimiteit en support

Daarnaast heerst er een spanningsveld tussen de manier waarop MIND moet rapporteren over wat zij produceert om de publieke waarde te bereiken en de operationele capaciteit die zij hiervoor heeft. Zo is zijn innovators ontevreden over de gebruikte maatstaven op dit moment (I3; I5; I8; I9; I10). Zoals hierboven (§ 5.1.4) beschreven zijn deze kwantitatief van aard. Volgens zowel innovators als externe actoren kun je door middel van deze indicatoren slecht inzicht krijgen in de daadwerkelijk impact van een innovatie (I3; I5; I9; E2). Dit wordt ook duidelijk in de volgende uitspraak: **“De vraag moet nooit zijn: hoeveel innovaties zijn er eigenlijk doorgekomen? Nee dat vind ik een rare vraag” (I11)**. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd. Ten eerste wordt beschreven door innovators (I3; I9) dat kwantitatieve meetstaven makkelijk manipuleerbaar (I9) zijn en niet voldoende flexibel (I3; I5). Zo noemt een innovator het volgende: **“Je creativiteit laat zich niet zo heel erg makkelijk in standvastig ritme zitten” (I3)**. Daarnaast ziet een andere innovator (I7) dat kwantitatieve maatstaven zorgen voor verkeerde prikkels. Hierdoor gaat een innovatiemanager bijvoorbeeld alleen projecten oppakken waarvan hij of zij weet dat het geïmplementeerd gaan worden (I7).

Daarentegen wordt aan de verantwoordingskant kwantitatieve meetstaven als de basis gezien van een effectief verantwoordingsproces (V2). Uit de managementrapportage (D1) blijkt dat de bestuursstaf (BS) hier hetzelfde over denkt.

Daarnaast opereert MIND momenteel los van een proces en erg vrij, zoals ook al hierboven benadrukt door een innovator (I7). Dit zorgt ervoor dat het proces minder goed te managen is dan wanneer het proces wel vastgelegd is in bepaalde structuren.

Tegelijkertijd zorgt de bureaucratie voor belemmeringen in innovatie. Twee belemmeringen worden genoemd. Ten eerste noemt een actor van een ander defensieonderdeel genoemd dat Defensie vereist dat twee jaar van tevoren doelen van de organisatieonderdelen ingediend moeten worden (E5), Dit wordt als lastig ervaren omdat je zo vroeg van tevoren niet kunt vaststellen waar je als innovator geld aan besteed. Geld wordt namelijk regelmatig besteed in de ‘waan van de dag’ en maakt het mogelijk om snel te reageren op ontwikkelingen. Deze uitspraak wordt ondersteund door een innovator (I2). Snel reageren is een belangrijk onderdeel dat behouden moet worden volgens de innovators (I1; I2; I3; I5). Ten tweede zijn er veel regels bij het aangaan van partnerschappen. Bedrijven moeten aan veel eisen voldoen voordat zij met Defensie mogen samenwerken, wordt ervaren door een externe partij die regelmatig samenwerkt met Defensie en zich bezighoudt met innovatie (E3). Dit zorgt voor vertragingen en belemmeringen in het proces.

Er zijn tegenstrijdige belangen binnen Defensie over het proces waarmee MIND werkt en haar doelen. Aan de ene kant staan stakeholders met behoefte aan meer vrijheid in het proces (I1; I2; I3). Aan de andere kant benadrukken belanghebbenden behoefte aan meer proces zodat de organisatie kan groeien (I6; I7). Buiten MIND wordt er daarnaast ook verschillend gedacht over de toekomst van MIND. Binnen de BS vinden sommigen dat MIND meer vrijheid moet krijgen terwijl andere actoren binnen de BS vinden dat MIND juist een strakker proces moet volgen.

Daarnaast werd zorg gedeeld door verschillende innovators (I1; I2; I3) dat er in de toekomst minder ruimte zal zijn voor innovatie doordat alles vastgelegd moet worden in het verantwoordingsproces. Dit zou een erg tijdsintensief proces kunnen worden waar op dit moment geen operationele capaciteit voor is, blijkt uit de uitspraken van genoemde innovators.

Verder worden er een probleem verwacht bij verantwoording met name verwacht bij sociale en procesinnovatie, wordt gezien door toezichthouders en innovators (V2; I8; I9). Het eerste probleem is dat de opbrengsten van sociale en procesinnovatie lastiger in kaart te brengen zijn. Binnen technische innovatie zijn de opbrengsten makkelijker te meten doordat deze regelmatig kwantitatief vastgesteld kunnen worden (V2; I9; E9). Dit in tegenstelling tot sociale en procesinnovatie. Hier zijn waarden vaak kwalitatief van aard omdat het bijvoorbeeld te maken heeft met het gevoel van mensen, wordt beschreven door een externe partij die zich bezighoudt met sociale innovatie (E9).

Tot slot is het belangrijk dat de innovatie niet alleen ondersteunt wordt, maar ook actoren buiten MIND zich eigenaar over voelen over de innovatie. De behoefte en het eigenaarschap bestaat nu niet altijd over een innovatie. Door gebrek aan voldoende ondersteuning van de innovatie, wordt de kans op implementatie en opschaling lastiger, wordt gezien door de innovators (I5, I7): ***“Iemand die iets wil hebben of iets wil ontwikkelen moeten groter zijn dan ons eigen eigenaarschap, anders wordt het een project van een individueel persoon en niet van de organisatie”*** (I5).

Operationele capaciteit en publieke waarde

Door het gemist aan operationele capaciteit en legitimiteit wordt er minder publieke waarde bereikt. Zoals eerdergenoemd, worden er te veel projecten worden opgestart. Hierdoor wordt er constant geëxperimenteerd met nieuwe ideeën (I5). Het gevolg hiervan is dat niet alle fasen van de innovatiecirkel altijd doorlopen kunnen worden omdat er te weinig geld en ondersteuning voor is, wordt omschreven door meerdere innovators en andere defensieonderdelen (E5; E6; I5; I9). De grootste uitdaging bij innovatie is de uiteindelijk implementatie en opschaling van innovatie (I9, E6): ***“Elke keer lopen we stuk op de interne implementatie. Innovaties die klaar zijn, toegepast kunnen worden. En dan zit het toch in die organisatie. Dus er zal veel meer focus op moeten gaan komen”*** (E6).

5.2.4 Deelconclusie

In deze paragraaf is getracht antwoord te geven op de tweede empirische deelvraag: *‘Hoe ziet MIND-verantwoording?’* Allereerst is het huidige verantwoordingsproces beschreven, vervolgens ging paragraaf twee in op de eisen van stakeholders aan een toekomstig verantwoordingsproces. Paragraaf drie ging in op de ervaren knelpunten in het huidige verantwoordingsproces.

De eisen van stakeholders aan een toekomstig verantwoordingsproces zijn niet eenduidig. Onderstaande opsomming geeft de eisen weer. Regelmatig verschillend de perspectieven inhoudelijk. De naar voren gekomen eisen zijn:

- Kwalitatieve en kwantitatieve informatie;

- Gericht op leren;
- Metingen op proces, output en outcome;
- Alomvattend;
- Flexibel en dynamisch;
- Aanspreken.

Als argument tegen verantwoording volgens kwantitatieve maatstaven wordt onder meer genoemd dat het leidt tot prikkels zorgen voor minder informatie. Dit komt overeen met de literatuur. Zo noemt Noordegraaf (2015) dat verantwoording op de verkeerde manier ervoor kan zorgen dat er te veel wordt gefocust op de targets en niet op het bereiken van de uiteindelijke publieke waarde.

Een voorbeeld van knelpunten en tegenstrijdige eisen vindt plaats bij interne en externe verantwoording. Er vindt momenteel externe en interne verantwoording plaats. Externe verantwoording is er vooral ter controle en stimulans voor de toekomst. Interne verantwoording bestaat om te sturen en voor betere communicatie tussen de verschillende organisatieonderdelen bij DMO. Meerdere manieren van verantwoording zijn ook terug te zien in de literatuur. In de literatuur komt naar voren dat er zowel verticale, horizontale als diagonale verantwoording kan plaatsvinden. De besproken interne en externe verantwoording komt het meest overeen met de verticale en horizontale verantwoording (Bovens, 2005). Een eis aan een toekomstig verantwoordingsproces van MIND is zowel horizontaal als verticaal op dezelfde manier kunnen verantwoorden. Echter, zijn de eisen voor aan verantwoording verschillend en soms tegenstrijdig. Dit komt mede doordat bij verticale verantwoording andere stakeholders betrokken zijn dan bij horizontale verantwoording. Bij verticale verantwoording moeten daarom ook meerdere soorten eisen in acht genomen worden dan bij horizontale verantwoording. In deze context betekent dit dat bij verticale verantwoording bijvoorbeeld rekening gehouden moet worden met de eis voor kwantitatieve maatstaven. Dit betekent voor MIND dat het lastiger is volgens hetzelfde verantwoordingsmechanisme op alle vlakken te verantwoorden als de eisen aan een verantwoordingsproces blijven verschillen. Het is daarom belangrijk dat stakeholder hierin meer op een lijn komen.

Mede door deze verschillende eisen ontstaan spanningen. De verschillende stakeholders en categorieën zorgden onder meer voor spanningen. De spanningen zijn in dit onderzoek gecategoriseerd van de strategische driehoek (Moore, 2000). Hier kunnen de knelpunten namelijk goed in worden ingedeeld. Er is spanning tussen de legitimiteit en de publieke waarde. Doordat stakeholders verschillende meningen en belangen hebben, wordt MIND belemmerd in bereiken van de publieke waarde. Ten tweede vindt spanning plaats tussen de operationele capaciteit en legitimiteit en support. Zij hebben te weinig capaciteit om constant bezig te zijn met kwalitatieve en kwantitatieve verantwoording. Tegelijkertijd wordt deze eis wel vanuit hun omgeving gesteld. Daarnaast komt naar voren dat het proces van MIND niet vastomlijnd is en niet altijd op de behoefte aansluit. Dit zorgt ervoor dat zij minder kunnen sturen op resultaat en zij zo ook minder steun vanuit hun omgeving krijgen. Ten derde is er spanning tussen de operationele capaciteit en het bereiken van de publieke waarde. MIND wil veel projecten

opstarten, implementeren en opschalen. Door onvoldoende capaciteit lukt dit regelmatig niet. Deze onvoldoende capaciteit ontstaat onder meer omdat er te weinig ondersteuning is voor de projecten die MIND doet. Dit komt overeen met de literatuur. Zo zegt Moore (2013) dat er meer publieke waarde kan worden bereikt wanneer de operationele capaciteit, legitimiteit en publieke waarden allen met elkaar in balans zijn.

Door deze spanningen bereikt MIND minder publieke waarde. Mede hierom is het belangrijk dat stakeholders meer dezelfde taal, in figuurlijk zin, gaan spreken. Dit bevestigt wat Kattel en Mazzucato (2017) zeggen over rapporteren over een gezamenlijk vastgesteld missie. Daarnaast bevestigt dit ook de stelling van Bason (2018) dat het belangrijk is om dezelfde taal te spreken bij het proces van innovatie. In de volgende paragraaf wordt besproken welke bestaande verantwoordingsmethodes gebruikt worden bij verschillende aanverwante overheidsorganisaties.

5.3 Good practices van verantwoordingsmethodes

In deze paragraaf wordt de derde empirische deelvraag besproken: *‘Wat zijn cruciale aspecten van ‘good practices’ in flexibele en zinvolle verantwoording van mission driven innovation bij vergelijkbare organisaties?’* In deze paragraaf worden de ‘good practices’ van verantwoordingsmethodes uiteengezet. De ‘good practices’ zijn in dit onderzoek gecategoriseerd in verantwoording volgens Old Public Administration (OPA), verantwoording volgens New Public Management (NPM) en verantwoording volgens Public Value Management (PVM). De bestuursstijlen zijn namelijk te herkennen in de manieren waarop wordt verantwoord bij de gesproken organisaties. Zo focussen aan de ene kant organisaties zich meer op kwantitatieve wijze en door middel van KPI’s, wat in de NPM bestuursstijl is te herkennen. Andere organisaties verantwoorden zich aan de andere kant meer door middel van kwalitatieve informatie, wat meer past bij besturen volgens PVM. Binnen dit hoofdstuk wordt stilgestaan elke bestuursstijl en de methodes die hierbij passen.

De gesproken organisaties zijn defensieonderdelen binnen het Ministerie van Defensie, andere overheidsorganisaties als gemeenten, Zelfstandige Bestuursorganen (zbo’s), politiediensten en innovatielabs.

5.3.1 Verantwoording volgens Old Public Administration

In deze paragraaf worden een aantal verantwoordingsmethodes besproken waarin kenmerken van deze methodes passen binnen de OPA-bestuursstijl. Zoals in het theoretisch kader besproken (H2) wordt binnen deze bestuursstijl gefocust op regels, procedures en bureaucratie (Stoker, 2006). Managers worden geselecteerd om te sturen, het overzicht te behouden en de zelf regels te volgen maar ook te zorgen dat hun afdeling de regels volgt. Binnen deze manier van verantwoorden en innoveren ligt de nadruk meer op het intern organiseren en niet zozeer op samenwerking met andere partijen.

Werken volgens strakke processturing, hiërarchisch bepaalde doelen

Werken volgens strakke processturing en hiërarchisch bepaalde doelen bij de cultuur van Defensie, werd duidelijk in interviews van toezichthouders en actoren bij andere

defensieonderdelen (V1; V2; E4; E5). Zo is het gebruikelijk dat alles worden opgeschreven, doelen ver van tevoren worden opgesteld en er niet ingespeeld wordt op de omgeving. Doelen zijn tot stand gekomen binnen politiek debat. Innovatie is geoorloofd, zolang het binnen gezette kaders plaatsvindt. Samenwerking met andere partijen is complex door strenge eisen aan organisaties waarmee samengewerkt mag worden (E3). Doordat de organisatie aan de hogere doelstellingen wordt de waarde van de organisatie bewezen (E5).

Een voorbeeld van strakke processturing bij een ander organisatieonderdeel is het lang van tevoren opstellen van doelen. **“Dat betekent voor beleid en plannen, twee jaar ervoor budget wordt gealloceerd, Defensie breed” (E5)**. Er wordt ook erkend door deze respondent dat innovatie niet altijd volgens een strak proces vastgelegd kan worden.

5.3.2 Verantwoording volgens New Public Management

Zoals besproken in de inleiding (H1) en het theoretisch kader worden binnen de NPM-bestuursstijl doelen en targets gesteld in de politieke arena. Aan de managers de taak en verantwoordelijk om te zorgen dat deze doelen en targets worden behaald. Deze bestuursstijl is juist sceptisch over de publieke sector, besteed activiteiten regelmatig uit aan de private sector en is voorstander van service voor de klant (Stoker, 2006). In deze paragraaf komen de verantwoordingsmethodes aan bod waarvan de kenmerken passen binnen de NPM-bestuursstijl. Ten eerste wordt besproken hoe de Sociale Verzekeringsbank, een zbo, (E1) ervoor kiest om innovatie en verantwoording uit te besteden aan de private sector. Daarna komt het gebruik van KPI's aan bod.

Buiten de organisatie om organiseren

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) ervoor om het innovatieonderdeel volledig buiten de organisatie om te organiseren. Novum voert de innovaties voor de SVB uit. De innovatieorganisatie krijgt elk jaar een bedrag toegewezen door de SVB. Dit is op contractbasis toebedeeld. NOVUM moet per contract hun toegevoegde waarde bewijzen aan de SVB (E1). Zowel NOVUM als een actor bij de SVB geven aan dat dit het vertrouwen tussen de twee organisaties niet verminderd maar juist motiverend werkt (P1). Als motief wordt genoemd dat er hierdoor veiliger en meer legitiem geëxperimenteerd kan worden door NOVUM. Daarnaast hoeft er geen rekening gehouden te worden met regels en procedures die voor een organisatie in is opgenomen in de bedrijfsstructuur wel geldt. Ook de SVB geeft aan dat er zo meer geïnnoveerd worden: **“Echt compromisloos innoveren” (E1)**.

Om de doelen van NOVUM gestroomlijnd te houden met de doelen van de SVB zijn er constant medewerkers in dienst van de moederorganisatie bij het innovatie lab. Hierdoor is er in bepaalde mate controle op het innovatie lab, geeft de SVB aan (E1).

De literatuur ziet dat dit kan worden gezien als een vorm van schijnvrijheid. NOVUM moet namelijk elk jaar nog steeds haar waarde bewijzen en aan de eisen van de SVB voldoen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij NOVUM. Hier vindt dus eigenlijk het outsourcen, zoals in het theoretisch kader besproken (H2), van verantwoording plaats.

KPI's

Zowel bij andere defensieonderdelen en binnen andere overheidsorganisaties worden Kritische Prestatie Indicator (KPI) als manier om impact of effecten te meten van innovaties (I11; E3: V2). Op dit moment worden bij Defensie vooral indicatoren gebruikt die kwantitatief van aard zijn en beslaan bijvoorbeeld het aantal innovaties die zij hebben gedaan. Dit past goed binnen deze bestuursstijl. De indicatoren moeten uiteindelijk gestoeld zijn op zowel output en input bij deze verantwoordingsmethode. Een aantal voorbeelden van KPI's voor innovatie zijn per categorie hieronder in tabel 7 weergegeven. Deze zijn gebaseerd op eerder onderzoek, uitgevoerd door een actor bij Defensie (Kesselaar, 2009)

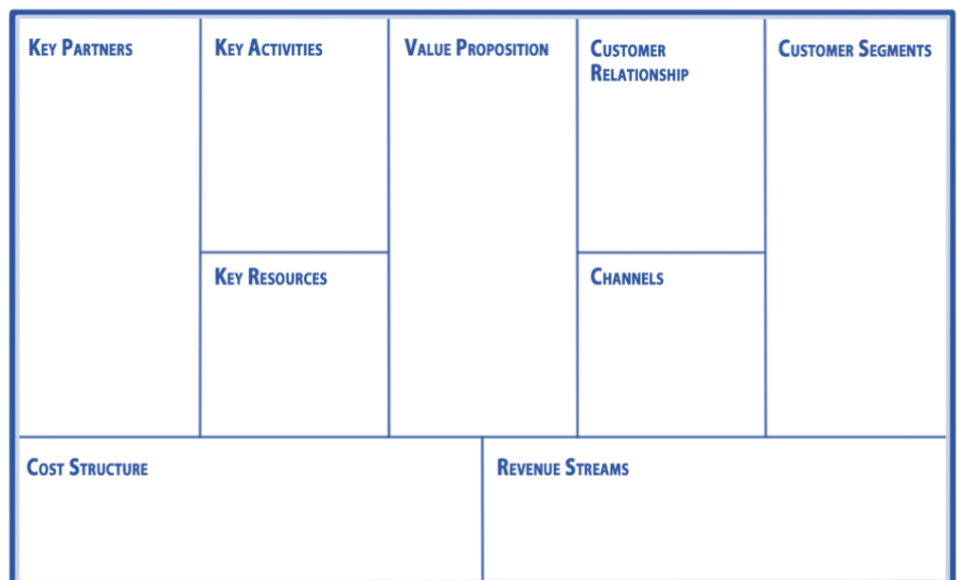
	<i>Key Succes factor</i>	<i>Indicator</i>
Input	Budget	R&D kosten
	Innovatieve cultuur	Hoeveelheid aandacht/inspanning nieuwe projecten
	Duidelijke strategie	Ambitieuze doelen, expliciete strategie
	Deelname aan netwerk	Sterk relatiebeheer, veel samenwerking
	Evaluatie	Klanttevredenheidsonderzoek, Iteratief
Proces	Evaluatie	Aantal gerealiseerde projecten, totaal aantal projecten
Output	Klanttevredenheid	Klanttevredenheid

Tabel 7. KPI's Innovatie (Kesselaar, 2009)

Door de publieke manager worden deze KPI subjectief beoordeeld van niet goed, tot heel erg goed. De manager is de bepalende actor in deze methode. Daarnaast werd informatie voor bijvoorbeeld de kosten afgeleid uit jaarverslagen. Omdat dit zich vooral focust op output en niet op de publieke waarde die de organisaties wilt bereiken, valt deze methode binnen deze bestuursstijl.

Bedrijfsmatig werken volgens New Public Management.

De volgende methode valt binnen deze bestuursstijl omdat er bedrijfsmatige modellen worden gebruikt uit de private sector. Werken volgens bedrijfsmatige modellen vanuit de private sector wordt gedaan bij Defensie in Duitsland, blijkt uit een interview met een innovator (I7). De Duitse krijgsmacht heeft net als Nederlandse Defensie allerlei innovatiecentra. Zij managen deze innovatiecentra door middel van een zogenoemde 'Methodenkoffer'. Binnen deze



Figuur 6. Business Model Canvas (Joyce & Panquin, 2016)

Methodenköffer maken zij gebruik van het Business Model Canvas (BMC), waarmee ze het proces van elke innovatie beschrijven (I7). Het BMC bestaat uit negen onderdelen (Joyce & Paquin, 2016). Deze bevatten alle onderdelen intern en extern van het bedrijf. Dit gaat over de organisatie, de waarde die je wilt bereiken, de klanten, leveranciers, kosten en opbrengsten. De onderdelen van het BMC zijn hieronder weergegeven (Figuur 8). Het is zinvol als dit schema met zo veel mogelijk stakeholders wordt ingevuld. Hierdoor worden alle belangen en visies meegenomen in bijvoorbeeld de publieke waarde die getracht bereikt te worden. Binnen dit model ligt focus op de klant. Ook een innovator herkende dit als je juiste strategie door te stellen dat je succes van een innovatieproject moet afleiden uit tevredenheid van de klant (I2).

Programmatisch werken volgens New Public Management

“Als je af wil van imago van hobbyisten, kun je niet alleen maar doen wat je leuk vindt (E3)”. Sommige andere organisatieonderdelen binnen Defensie doen suggesties om processen strak vast te leggen en werken bij elke innovatie volgens deze streng vastgelegde targets (I7). Bij het vastleggen van het proces wordt gewerkt volgens bepaalde stappen en strenge criteria. Op momenten in het proces zijn bepaalde milestones vastgelegd. Voordat een product naar de volgende fase gaat, moet het voldoen aan strenge criteria. Zo zegt een actor van een andere overheidsorganisatie het volgende: **“We hadden wel een soort gunningsmatrix, selectiecriteria (E2)**. Dit betekent dat zij bepaalde selectiecriteria hadden op basis waarvan zij bepaalden welke idee het ‘gegund’ werd om te verder mee te gaan experimenteren. Een optie hierbij is om de selectiecriteria afhankelijk te maken van het soort innovatie dat werd gedaan. Zo hadden sociale innovaties andere criteria dan technische innovaties. Tachtig procent van de innovaties zouden dan beoordeeld moeten kunnen worden op basis van deze selectiecriteria. Een innovator noemde de criteria meer randvoorwaarden die voor elk project hetzelfde kunnen zijn.

Daarnaast wordt de beoordeling achteraf gebaseerd op de selectiecriteria of randvoorwaarde die zij vooraf hadden opgesteld (E2; E3; E5).

Deze manier van verantwoorden kan ook wel als strakke sturing worden gezien. Echter, kan dit programmatisch werken ook op een manier ingericht worden waardoor het vooral erop gericht is om te leren volgens Public Value Management. Deze manier van programmatisch werken wordt in de derde paragraaf besproken.

Een vergelijking tussen verantwoording volgens OPA en NPM

Werken volgens een bepaalde bestuursstijl werkt door in de verantwoording. Bepaalde organisaties werken volgens bureaucratische verantwoording, andere met strak bedrijfsmatige verantwoording. Het voordeel van verantwoording volgens de OPA-bestuursstijl is dat bureaucratische verantwoording zorgt voor veilige processen. Hier wordt namelijk gewerkt volgens strakke regels en procedures. Dit zorgt hierdoor tegelijkertijd ook voor veilige processen. Echter, zorgen regels en procedures dat innovatie wordt afgeremd. Daarom is de OPA niet geschikt voor verantwoording over innovatie.

Het eerste voordeel van een verantwoording binnen de NPM-bestuursstijl komt naar voren doordat het gebruikelijk is om bedrijfsmatige modellen uit te private sector te gebruiken. Deze modellen zijn al regelmatig gebruikt binnen de private sector. Daarom zijn dit geaccepteerde modellen met een nut. Daarnaast houden ook private organisaties rekening met verschillende stakeholders. Nadeel van bedrijfsmatig werken is dat de private modellen en

werkwijze gericht is op winst maken. Ditzelfde streven geldt niet voor de publieke sector. In de publieke sector is er, in tegenstelling tot in de private sector, minder focus op targets en financiële doelstellingen. Daarnaast zijn problemen complexer. Daarom kunnen private modellen niet exact voor de publieke sector worden gebruikt.

5.3.3 Verantwoording volgens Public Value Management

In dit onderzoek wordt aangenomen dat de verantwoording vanuit de bestuursstijl Public Value Management het beste gebruikt kan worden bij verantwoording over Mission Driven Innovation. In deze paragraaf worden een aantal verantwoordingsmethodes zoals toegepast bij aanverwante organisaties besproken waarin kenmerken van deze methodes passen binnen de PVM- bestuursstijl. Zoals besproken in de inleiding en het theoretisch kader is het overkoepelende doel binnen deze bestuursstijl het bereiken van publieke waarde. Wanneer de publieke waarde wordt bereikt vindt volgens deze bestuursstijl automatisch een grotere effectiviteit plaats bij het aanpakken van problemen. Managers spelen in deze bestuursstijl een actieve rol in het aansturen van netwerken en het behouden van de capaciteit van het systeem. Binnen deze bestuursstijl moet de manager relaties onderhouden binnen het netwerk, is politieke besluitvorming flexibel en kan het daarom goed omgaan met onzekerheden (Stoker, 2006). Daarnaast ziet deze bestuursstijl dat het mogelijk is om gezamenlijke doelen na te streven en partnerschappen te onderhouden. Het draait binnen deze bestuursstijl bij verantwoording vooral om reflectie (Stoker, 2006). Hier gaat het dus niet alleen om het leveren van service, maar er moet publieke waarde worden gecreëerd. Dit kan niet alleen worden berekend door focus op cijfers. Wat die publieke waarde is moeten stakeholders en in overleg het over eens worden. In dit onderdeel zijn kenmerken naar voren gekomen die vooral gericht zijn op interne sturing en leren.

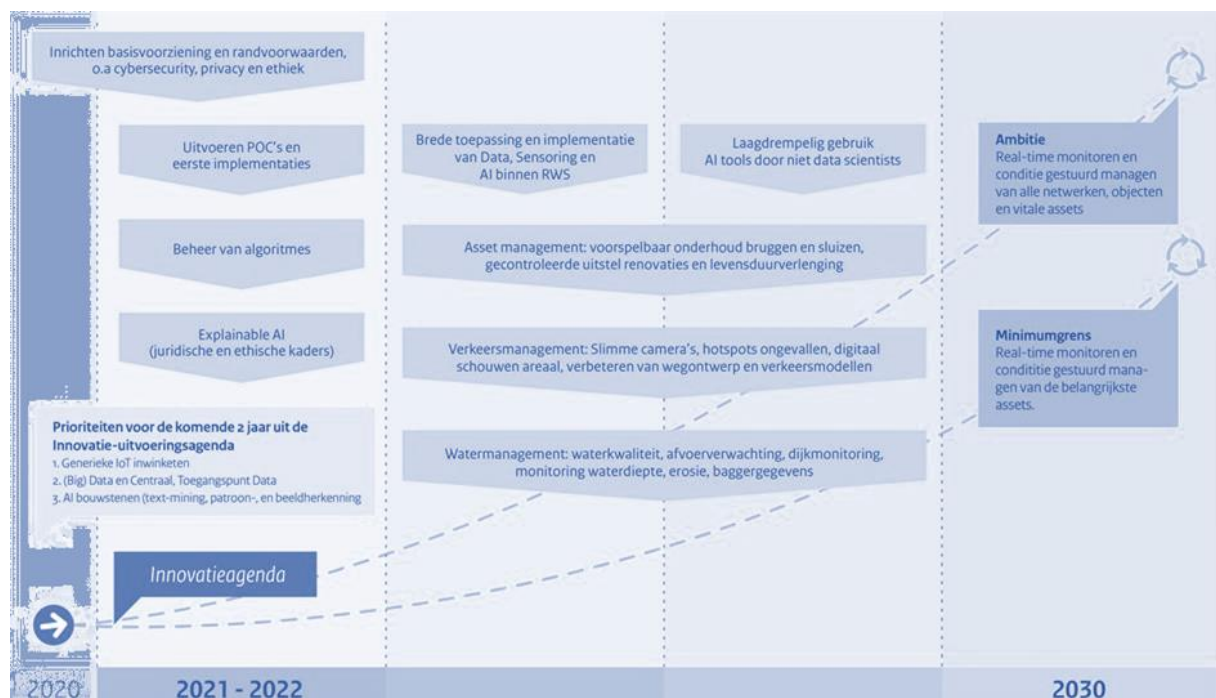
Programmatisch werken volgens Public Value Management

Hierboven is besproken dat het proces strak vastgelegd kan worden en ingericht op targets. Dit past binnen de OPA en NPM-bestuursstijl. Echter kan erbij programmatisch werken ook op de publieke waarde worden gefocust. Hierbij gaat het meer om het managen van de organisaties in plaats van strak erop sturen. Hierbij wordt vooral gefocust op leren van eerdere activiteiten, het creëren van meer publieke waarde en ligt de focus op het proces.

Een manier om programmatisch te werken volgens Public Value Management is het gebruik van Roadmaps en de Stopstrategie. Hier wordt dus gebruik van gemaakt bij externe organisaties als Rijkswaterstaat, zoals zij op hun website hebben beschreven (E6). Elke roadmap omvat informatie over een specifiek onderwerp. Hier is een tijdlijn van 2021 tot 2030 opgesteld met doelen, belangrijkste activiteiten en tussenmijlpalen tot het uiteindelijke doel op dit specifieke onderwerp. Al deze activiteiten dragen bij aan het voor 2030 beschreven doel en missie, waarna de organisatie streeft. Een voorbeeld van een roadmap is hieronder weergegeven (figuur 9). Per roadmap wordt een beperkt aantal onderwerpen op hoofdlijnen benoemd, de definiëring van de doelen en ambities voor 2030 gebeurt zo scherp mogelijk (Rijkswaterstaat, 2021a). Er wordt per activiteit gekeken in hoeverre de activiteit bijdraagt aan de doelstelling die zij willen bereiken. Zo laat het figuur (figuur 7) zien dat Rijkswaterstaat in 2030 ernaar streeft om Real-time te monitoren en conditie gestuurd te managen. Zij hebben de activiteiten die hieraan bijdragen op de tijdlijn weergegeven. Hoe een roadmap eruitziet voor MIND komt

in de aanbevelingen (H8) aan bod. Belangrijk te noemen is dat het innovatieproject stopt wanneer niet voldoende wordt bijgedragen aan het uiteindelijke doel. Daarom kan dit ook wel de ‘stopstrategie’ genoemd worden.

Voordelig aan deze roadmap is dat dit model constant aangepast kan worden. Nadelig is dat sommige activiteiten (nog) niet gemeten kunnen worden. Dit resulteert volgens een respondent (E6) van Rijkswaterstaat er in dat regelmatig wordt gekozen bepaalde activiteiten niet mee te nemen in de berekening. Aan deze activiteiten wordt automatisch ook minder waarde gehecht en hieruit voortvloeiend minder tijd aan besteed. Terwijl deze activiteiten wel degelijk van waarde kunnen zijn (E6).



Figuur 7. Roadmap Data (Rijkswaterstaat, 2021)

Bovenstaande roadmap is vergelijkbaar met een Theory of Change (ToC), zoals besproken in het theoretisch kader (H2) en verder uitgewerkt aan het einde van deze paragraaf. De *Theory of Change* van beleid brengt namelijk het beoogde mechanisme van input tot activiteiten, output, tussentijdse resultaten en eindresultaten in kaart (Williams, 2019). Dit model beschrijft dus de verandering die de organisatie nastreeft en de oorzakelijke verbanden die dit bewerkstelligen (D8).

Op deze manier kan er gewerkt worden zodat alle activiteiten bijdragen aan de publieke waarde die een organisatie samen met haar stakeholders wilt bereiken. “***Wij hebben een missie en wat wij doen. Alle activiteiten die wij doen staan in het teken van het volbrengen van die missie***” (E7). Dat alle activiteiten die gedaan worden bijdragen aan het volbrengen van de missie is en veel focus ligt op een flexibel proces zijn kenmerken die passen bij mission driven innovation en Public Value Management.

Faciliteren van innovatiecultuur

Het is belangrijk volgens een externe overheidsorganisatie dat de cultuur op innovatie wordt ingericht (E3). Voor het faciliteren van een innovatiecultuur blijkt communicatie en dialoog belangrijk. Bij de SVB is daarom een ‘innovation board’ opgericht die constante verslaglegging en evaluatie houdt met het bestuur over de voortgang van innovatie binnen de organisatie. Een van de personen uit de innovation board bevindt zich ook in het bestuur van de organisatie. De bestuurder houdt contact met NOVUM, het innovatielab, en doet verslaglegging aan het bestuur. Hierdoor vindt niet alleen innovatie in de innovatiecentra plaats, maar in de gehele organisatie, stelt de overheidsorganisatie (E1). Dit is een belangrijke inputfactor voor innovatie

Leertrajecten starten

Bij het verantwoordingstraject komt in een aantal interviews naar voren dat het doel van verantwoording niet controle, maar leren is. Dit wordt zowel binnen Defensie (E6; E7) als buiten Defensie (E3; E8; E9) onderschreven. Er wordt hiervoor als reden bijvoorbeeld door een respondent (E6) genoemd dat een innovatie nieuw is en het proces voor veel actoren ook niet is. Daarnaast noemt een externe actor binnen defensie dat er regelmatig nog fouten worden gemaakt door onwetendheid van de innovators (E5). Door middel van het leertraject worden geleerde lessen inzichtelijk van innovaties die zijn gedaan, en waarom zij uiteindelijk niet tot implementatie en/of opschaling zijn gekomen.

Bij een vergelijkbare aanverwante overheidsorganisatie ziet dit er als volgt uit: Het proces wordt gemonitord door de innovator. De innovator houdt verbeterpunten en geleerde lessen tijdens het proces bij. Deze geleerde lessen worden dan tussen en met de afdelingen besproken, en moeten uiteindelijk ook worden opgeschreven. Zo kan er bij een volgende innovatie dezelfde fouten worden voorkomen.

Binnen Defensie zijn er positieve reacties op deze manier van werken. Zo zegt een respondent (E6) het volgende: ***“ik hoorde dat er wel een soort van eyeopener ontstond. Dat ze elkaar meer gaan begrijpen” (E6).***

Impact meten

Een andere gebruikte strategie om met verantwoording over innovatie om te gaan is het meten van de impact van innovatie (E1; E7; P1). Het doel van impact meten is te komen tot niet tastbare factoren die zij willen meten, en daarvan ter waarde van bepalen. Bij een externe organisatie was de factor bijvoorbeeld zelfvertrouwen. Impactmeting maakt het mogelijk om de strategie aan te scherpen en zo meer publieke waarde te genereren (E7). Door impact te meten kunnen zij verantwoorden waarom ze bepaalde projecten starten en afronden. Publieke of non-profit organisaties maken vaak impact door met hun activiteiten een maatschappelijke meerwaarde te creëren. NOVUM, het innovatielab van de sociale verzekeringsbank, focuste zich in het gebruik van hun instrumenten vooral op het meten van sociale innovatie (P1; E7). Impact is de verandering die aan het bedrijf toegeschreven kan worden. Dit is zowel positief als negatief, gepland of ongepland (P1).

Een aantal onderdelen in het meten van impact zijn belangrijk. Allereerst wordt bij impact meten, in tegenstelling tot wat binnen de NPM-bestuursstijl wordt gedaan, gericht op de

uiteindelijke outcome. Impact is de verandering de organisatie kan worden toegeschreven (Avance, z.d.). In de podcast van NOVUM, het eerdergenoemde innovatielab van de Sociale Verzekeringsbank, wordt verteld over het meten van impact. Het eerste is het hebben van effect op de maatschappij. Het tweede is het verschil dat de organisatie maakt. Als laatste wordt gekeken welke impact waardevol is voor de samenleving. Dit gaat verder dan de financiële output alleen (P1). Dit is een uiterst langdurig en ingewikkeld proces. Verder in deze paragraaf wordt dit proces, zoals NOVUM en Avance deze beschrijven, in hoofdlijnen uiteengezet.

Ten tweede noemt een non-profit organisatie dat het belangrijk is om stakeholders te betrekken bij het proces van impactmeting: **“Ons hele veld aan stakeholders is natuurlijk bij ons betrokken. Of het nou fondsen zijn, investeerders, partners, opdrachtgevers. Allemaal gaan ze met ons in zee” (I9)**. Hierdoor kan meer legitimiteit worden behaald. Deze stakeholders zijn niet alleen actoren die het project financieren, maar ook stakeholders die een ander soort belang hebben bij de uiteindelijke innovatie.

Echter, is het binnen het meten van impact belangrijk is dat een organisatie selectief is in de effecten die zij wil meten. Niet alle effecten van een innovatie kunnen worden gemeten (E1: E5; E7). Zo zegt een non-profit organisatie het volgende: **“Kies maximaal vijf effecten die je gaat meten en dat is al veel. En ga dan dat je je instrumenten ontwikkelen. Dat is heel erg van hangt vanaf welk effect en bij wie je dat gaat meten” (E7)**.

Impact meten volgens Avance

De volgende stappen worden omschreven voor het meten van impact zoals Avance heeft besproken in een van hun documenten (Kroese & Hillen, Z.d.). Deze organisatie werkt samen met een gesproken non-profit organisatie gericht op het maken van sociale impact.

De vijf stappen zijn als volgt en herhalen zichzelf cyclisch:

1. Bepaling van strategie

In deze stap wordt bepaald wat het project beoogd op te leveren, wat de missie en bijbehorende impactdoelen zijn. Daarnaast wordt beschreven wie geïnteresseerd is in de uitkomsten en hoeveel tijd er is om met impactmeting bezig te zijn (Hille & Kroese, z.d.). Er wordt benadrukt dat meten een middel is en geen doel op zich. Er moet slim gekozen worden welk effect gemeten gaan worden. Kroese en Hille (z.d.) beschrijven vijf logische niveaus op een groeipad waarop gemeten kan worden.

2. Meten

In deze stap wordt de Theory of Change (ToC), zoals besproken in het theoretisch kader (H2) daadwerkelijk uitgewerkt. De theory of change is hieronder in figuur 8 weergegeven. Dit lijkt een beetje op de eerder beschreven roadmap maar is niet opgesteld aan de hand van een tijdlijn maar gaat over een proces en de impact die beoogt te behalen is met dat proces. Hier worden de oorzakelijke verbanden tussen bedrijfsactiviteiten, de outputs en de concrete effecten die hier bereikt worden in kaart gebracht Het is belangrijk alle stakeholder bij het maken van deze Theory of Change (ToC) te betrekken.



Figuur 8. Theory of Change

Vervolgens worden de activiteiten, outputs en effecten meetbaar gemaakt door indicatoren te bepalen. Indicatoren geven een indicatie van hetgeen dat onderzocht wordt (Kroese & Hille, z.d.). Wanneer de Theory of Change is uitgewerkt is het belangrijk dat deze wordt gevalideerd door de stakeholders.

3. Rapporteren

In deze stap wordt gerapporteerd over de verzamelde informatie. Hille & Kroese leggen uit dat het soort lezer bepalend is voor het soort rapportage dat wordt gedaan. Bij verantwoording adviseren zij een jaarverslag te maken. Bij het leren voor de eigen organisatie zijn casebeschrijvingen en infographics de logische keus (Hille & Kroese, z.d.)

4. Leren en sturen

Volgens Avance heeft meten pas echt zin wanneer de organisatie vervolgens reflecteert op de resultaten van de meting en er lering uit trekt. Het is belangrijk dat in deze stap de verzamelde informatie wordt geordend en toegankelijk gemaakt en er verbeterplannen voor de toekomst worden geschreven.

Impact meten volgens SVB en NOVUM

Hierboven zijn stappen beschreven volgens de methode van Avance (Hille & Kroese, z.d.). De SVB gebruikt vergelijkbare methode maar ook andere stappen. Deze worden hieronder beschreven. De stappen zijn als volgt

1. Doelbepaling

De eerste stap die NOVUM met het impact institute beschrijft is de doelbepaling (P1). In deze stap wordt gekeken naar wat de organisatie wil bereiken met het meten van impact. Dit wordt afgestemd met belangrijkste stakeholders en besluitvormers.

2. Bepaal de scope van de impactmeting

In deze stap wordt de scope bepaald. Hier wordt de waardeketen wat op de hierboven beschreven Theory of Change, lijkt, in kaart gebracht. Per activiteit wordt in deze waardeketen de impact beschreven. Daarnaast wordt een tijdspanne gekozen en de relevante impact geselecteerd (Overvoorde, Reuter & Toorop, 2020).

Novum noemt aanvullend hierop dat dit vraagt om een aantal scherpe keuzes bij het kiezen van welke effecten de organisatie wilt meten. NOVUM zegt het volgende over opzetten van projecten die impact willen maken: **“Hier wil ik impact op maken. Kun je dat ook meten?”** En **“Nee ja je kunt wel zeggen daar wil ik impact op maken maar als je het niet kunt meten, kan je het beter niet doen” (P1)**. De actor aan het woord in de podcast is dus van mening dat als een organisatie het effect niet kan meten, er net zo goed gestopt kan worden met de innovatie. In dit geval kan er volgens deze actor beter gefocust worden op innovaties die wel gemeten kunnen worden.

Hierbij wordt gekeken wat de relevante impacts zijn van de analyse, op basis van de lijst van de scope. In deze stap wordt gekeken of het haalbaar is om bepaalde impact te meten

3. Dataverzameling

Dataverzameling is een belangrijke stap, zoals meermaals werd benadrukt in de podcast. Hierbij gaat het om het verzamelen van informatie voor de indicatoren die zijn opgesteld. Dit wordt

onder meer onderschreven in de volgende uitspraken: *“alles valt of staat met de data die je hebt, Als je dingen wilt meten heb je data nodig” (P1)* en *“Ja nee het is moeilijker en misschien nog wel onmogelijk als je data niet hebt. Je hebt echt wel data nodig” (P1)*.

Het verzamelen van data vindt zowel binnen als buiten het bedrijf plaats. Dit bestaat uit het verzamelen van data uit bestaande onderzoeken, eigen vragenlijsten uitzetten en interviews doen. Het is belangrijk meetinstrumenten te ontwikkelen die langer bruikbaar zijn. Het ontwikkelen hiervan kost tijd en geld. Sommige data is al bekend in wetenschappelijk onderzoek. Zo kan zelfvertrouwen van medewerkers door een tool worden gemeten met de Rosenberg Self-esteem Scale' (P1).

Bij het verzamelen van data is het belangrijk dat er een gezamenlijke definitie van de bepaalde indicatoren bestaat. Anders loopt de organisatie het risico geen eenduidige resultaten te verkrijgen (E1; P1). *Hoe krijg je de hele uitvoeringsorganisatie bekend met die datadefinities? Daar begint het namelijk al. Als jij die definitie anders ziet dan iemand anders die er ook mee werkt, komt het niet goed” (P1)*.

4. Rapportage en communicatie

De laatste stap die wordt beschreven is rapportage en communicatie. De organisatie maakt hier duidelijk dat het belangrijk is dat de inhoud en vorm van de rapportage aansluit op de doelgroep. Bij het meten maken de organisaties onderscheid tussen sociale innovatie en technische innovatie. Technische innovatie vindt vaak haar grondslag in wetenschappelijke literatuur. Data voor het meten van sociale informatie moet voornamelijk in het veld worden verzameld door middel van bijvoorbeeld enquêtes.

Bovenstaand zijn twee vergelijkbare methodes voor het meten van innovatie in kaart gebracht. Er zijn een aantal verschillen in deze methoden. Waar Avance meer focust op het ook kwantificeerbaar maken van de metingen van impact (Hille & Kroese, z.d), realiseert NOVUM, zoals duidelijk wordt in de podcast, dat dit niet altijd mogelijk is (P1) Hier wordt duidelijk onderscheid gemaakt in het meten van verschillende soorten innovaties. Terwijl de eerste methode meer focust op het kwantitatief maken van innovaties. Daarentegen focust Avance (Hille & Kroese, z.d.) meer op het leren en verbeteren van hun activiteiten. Beide methodes zullen daarom in acht genomen worden bij de aanbevelingen in H8.

Hierboven zijn de stappen tot het meten van innovatie besproken. Er zijn een aantal kanttekeningen bij deze methode te maken. Ten eerste is op deze manier omgaan met verantwoording tijdsintensief, volgens een aantal respondenten die op een vergelijkbare manier impact meten (E2; E7; P1). Vanwege de grootte van dit onderzoek wordt niet verder ingegaan op de stappen bij andere organisaties. Bij zowel de SVB (E1) bij de non-profit organisatie gericht op sociale impact (E9), als bij Rijkswaterstaat (E8) zijn bepaalde functies aangesteld om enkel bezig te zijn met het meten van impact van de organisatie. Dit geeft aan dat deze organisaties ook de tijdsintensiviteit van verantwoording over innovatie en het meten van impact erkennen. Daarnaast werkt de SVB (E1; P1) en de non-profit organisatie (E9) samen met partijen die gespecialiseerd zijn in het meten van impact.

Ten tweede zijn veel organisaties zijn nog niet in de positie om op deze manier kunnen meten, wordt ook erkend door een actor in de podcast: **“Waarvan wij wel de conclusie hebben getrokken op dit niveau meten is voor ons nog een brug te ver, een horizon te ver” (P1).**

Ten derde zijn er bij het verzamelen van data moeilijkheden. Het uitzetten van vragenlijsten blijkt namelijk lastig (E7). Op het moment dat langere periodes verstrijken, zijn mensen minder geneigd om mee te doen.

Tot slot is bij niet-tastbare factoren meting inherent subjectief. Succes wordt namelijk beoordeeld door stakeholders. Dit zou door toezichthouders (V2) als iets negatiefs gezien kunnen worden omdat zij streven naar een kwantitatief verantwoordingsmechanisme, zoals eerder besproken in het resultatenhoofdstuk.

Voor – en nadelen verantwoorden volgens PVM

Hierboven zijn methodes behandeld die andere organisaties gebruiken of trachten te gebruiken om over hun innovaties te verantwoorden. Voordelig aan verantwoording volgens PVM is dat het zich focust op publieke waarde. Deze focus is van belang bij een publieke organisatie. Het blijkt vanuit de literatuur (Bason, 2018) namelijk niet mogelijk om enkel te focussen op financiële aspecten. Ten tweede is verantwoording volgens PVM dynamischer dan verantwoording volgens andere bestuursstijlen. Dit betekent dat het makkelijker kan worden aangepast of hier zelfs op is ingericht. Dit past bij het dynamische karakter van innovatie.

Nadelig aan verantwoording zoals hierboven besproken is dat sommige methodes, zoals het meten van impact, een erg tijdsintensief traject beslaat, inherent subjectief is, en het de mogelijkheid biedt om enkel te focussen op innovaties die gemeten kunnen worden. Hierdoor kunnen perverse prikkels ontstaan.

5.3.4 Deelconclusie

Uit de dataverzameling komt naar voren dat overheidsorganisaties aangeven nog niet heel ver zijn in hun ideeën over verantwoording te zijn. Regelmatig wordt genoemd dat zij nog in ontwikkeling zijn en de nodige moeilijkheden ervaren met verantwoording over innovatie. In dit onderdeel zijn verschillende onderdelen behandeld om tot een antwoord te komen op deelvraag drie: *Wat zijn cruciale aspecten van ‘good practices’ in flexibele en zinvolle verantwoording mission driven innovations bij vergelijkbare organisaties?* Er worden op dit moment verschillende methoden bij verwante overheids -en non-profitorganisaties gebruikt om met verantwoording over innovatie om te gaan. Echter valt het op veel organisaties niet vergevorderd zijn in methodes van verantwoording (E1; E7; P1). Een actor bij de politie geeft zelfs aan hier nog niet echt mee stappen in te hebben ondernomen (E6). Ook worden er nog regelmatig moeilijkheden in de verantwoording ervaren.

In de methodes zijn verschillende kenmerken te herkennen van de verschillende bestuursstijlen van OPA, NPM en PVM. Daarom zijn deze bestuursstijlen gebruikt om de methodes van verantwoording bij verwante organisaties in te structureren. Regelmatig wordt een mix van verschillende bestuursstijlen in een organisatie gebruikt. Vanuit de OPA-bestuursstijl wordt vooral gefocust op het strak vastleggen van het proces en het nastreven van doelen. Hierna werden verantwoordingsstrategieën volgens NPM – bestuursstijl besproken. De praktijk laat

zien dat organisaties ervoor kiezen om verantwoording via contracten uitbesteden en zij modellen uit de private sector gebruiken om te verantwoorden. Daarnaast wordt gewerkt met modellen vanuit de private sector en gefocust op targets. De NPM- bestuursstijl wordt op dit moment voornamelijk gehanteerd bij Defensie. Zo worden er kwantitatieve maatstaven gehanteerd die volgens de actoren makkelijk gemanipuleerd kunnen worden en daardoor minder betrouwbaar en passend zijn. Ten derde zijn er een aantal organisaties die methodes gebruiken die passen bij de PVM-bestuursstijl, te noemen de SVB en Avance. Zij gebruiken namelijk methodes om de publieke waarde die zij volgens hun missie trachten te bewerkstelligen, te meten. Hierbij wordt er vooral op het proces gefocust Kenmerken in deze bestuursstijl die opvielen waren het gezamenlijk bepalen met stakeholders van de doelen, het instellen van leertrajecten, werken met de Theory of Change en het meten van de impact. Bepaalde kenmerken zijn te herkennen vanuit de literatuur. Zo is in het Theoretisch Kader dat de ToC gebruikt kan worden om het proces van een organisatie in verantwoording in kaart te brengen (Bason, 2018). Ook is deze procesbeschrijving vergelijkbaar met de Public Value Chain, beschreven door Moore (2013). Daarnaast wordt ook vanuit de literatuur onderschreven dat het belangrijk is stakeholders te betrekken bij het proces en dat leren belangrijk is. Zo noemt Bason (2018) dat er een constante dialoog moet plaatsvinden rond het proces.

In het volgende hoofdstuk wordt geconcludeerd op basis van de resultaten en analyse die in dit hoofdstuk is gedaan. Hier wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. De laatste empirische deelvraag komt in de aanbevelingen (H8) aan bod.

6 Conclusie

Dit onderzoek heeft gekeken naar zinvolle verantwoordingsmethodes voor ‘mission driven innovation’ met behulp van ‘Public Value Management’. In het voorgaande hoofdstuk zijn de resultaten besproken en geanalyseerd. Door middel van literatuuronderzoek, interviews, een focusgroep, een podcast en documentanalyses kan antwoord worden gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe kan een zinvol verantwoordingsmethode worden gerealiseerd voor mission driven (public) innovation met behulp van Public Value Management?

Het doel van dit onderzoek is komen tot een antwoord hoe een zinvol verantwoordingsproces gerealiseerd kan worden voor mission driven (public) innovation met behulp van Public Value Management. Hierbij is ingezoomd op MIND, het innovatiecentrum van Defensie Materieel Organisatie van het Ministerie van Defensie. In het Theoretisch Kader (H2) is de literatuur verkend en op basis hiervan zijn een aantal verwachtingen gedaan. Hieronder wordt besproken hoe deze verwachtingen in de empirie naar voren kwamen, maar ook of er nieuwe bevindingen zijn gedaan. In het Discussiehoofdstuk (H8) worden de resultaten gekoppeld aan de literatuur.

In deze scriptie is het concept Public Value Management en mission driven innovation breed uitgelicht. Public Value Management kijkt naar de ‘Waartoe’ vraag. In de eerste empirische deelvraag is besproken hoe MIND-innovatie ziet en wat hun doelstellingen zijn. Hieruit blijkt dat het soort innovatie bij MIND overeenkomt met mission driven innovation, zoals werd verwacht. Er kan echter op basis van de empirie gesteld worden dat sturing complexer is door twee factoren. Allereerst is de gedefinieerde missie van MIND eerder diffuus dan specifiek en is het dubbelzinnig omschreven. Het is voor MIND niet altijd duidelijk ‘waarnaar toe’ zij willen gaan. Een missie blijkt dus erg algemeen te kunnen zijn, juist bij Mission Driven Innovation in de publieke sector. Daarnaast viel het bij de analyse van de eerste empirische deelvraag op, dat niet elke stakeholder betrokken bij innovaties voldoende dezelfde taal spreekt om te definiëren wat innovatie is. Zo vinden sommige innovators implementatie een belangrijk onderdeel van de definitie van innovatie, terwijl andere innovators dit duidelijk geen belangrijk onderdeel vinden. Bovenstaande twee factoren zorgen ervoor dat MIND vrij kan innoveren en er ook veel verschillende innovaties worden gedaan in verschillende gradaties. Nadelig aan bovenstaande is, dat sturing lastiger is. Er wordt daarom gesteld dat opgabegericht werken volgens PVM meer obstakels te hebben dan uit de literatuur verwacht.

Opvallend is dat de effecten die naar voren zijn gekomen in dit onderzoek veelzijdig zijn. Effecten van innovatie die MIND beschrijft van innovatie bestaan uit leerpunten, nieuwe partnerschappen, vergroting van operationele capaciteit, implementatie, bijdragen aan hogere doelen, behalen van legitimiteit door onder meer mediabereik, betere dienstverlening, versnelling en vernieuwing. De effecten kunnen worden gecategoriseerd in de waarden beschreven door Bason (2018): democratie, service, resultaten en effectiviteit. Dit wordt verder toegelicht in de discussie (H8).

In de tweede deelvraag werd geanalyseerd hoe MIND, verantwoording ziet. Bij MIND blijkt dat er sprake is van interne en externe verantwoording. MIND stelt verschillende eisen aan een toekomstig verantwoordingsproces. Er bestaat een spanningsveld tussen de eisen die gesteld worden aan interne verantwoording en externe verantwoording. Hierbij moet er rekening gehouden worden met andere factoren dan wanneer er verticale verantwoording plaats vindt, het gaat namelijk minder over controle en meer over inzicht.

In de empirie van het verantwoordingsproces blijken bij MIND verschillende spanningen en knelpunten in het huidige innovatie- en verantwoordingsproces te zijn, zoals werd verwacht op basis van het literatuuronderzoek. Er is namelijk spanning geconstateerd tussen de legitimiteit en publieke waarde en de operationele capaciteit. Zo missen zij regelmatig voldoende ondersteuning en capaciteit voor hun innovaties om daadwerkelijk implementatie mogelijk te maken. Zij hebben dus niet genoeg legitimiteit en ondersteuning om dit daadwerkelijk tot stand te laten komen.

In de derde empirische deelvraag werd er gekeken naar manieren waarop wordt verantwoord bij externe vergelijkbare organisaties. Er worden verschillende methoden gebruikt om met verantwoording over innovatie om te gaan. In de methodes zijn verschillende kenmerken te herkennen van de verschillende bestuursstijlen OPA, NPM en PVM. Vanuit OPA werd gestuurd bij verwante organisaties volgens strakke processen en hiërarchisch bepaalde doelen. Ten tweede werd vanuit NPM bij verwante organisaties innovatie uitbesteed, KPI's gebruikt en bedrijfsmatige modellen uit de private sector gehanteerd. Daarnaast werd programmatisch gewerkt vanuit deze bestuursstijl, waarbij selectiecriteria en beoordelingscriteria vooraf zijn opgesteld. Op basis van de dataverzameling kan er worden gesteld, dat NPM de bestuursstijl is die momenteel op het gebied van verantwoording bij Defensie wordt gehanteerd. Er zijn een aantal voor- en nadelen bij het hanteren van deze bestuursstijlen. Op basis van de eisen die zijn gesteld aan een zinvol verantwoordingsmechanisme, zoals besproken in de tweede empirische deelvraag kan voorzichtig geconstateerd worden dat verantwoording vanuit deze bestuursstijlen minder passend is dan verantwoording volgens PVM. Het werken via strakke regels en procedures (OPA) en strenge targets (NPM), voldoet namelijk niet aan de eisen van onder andere flexibiliteit en focus op het proces.

Bij verantwoording volgens PVM werd eveneens programmatisch gewerkt. Hier werd, in tegenstelling tot programmatisch volgens NPM, gefocust op publieke waarde. Daarnaast werd innovatiecultuur gefaciliteerd, leertrajecten gestart en de intensieve methode om impact te meten gebruikt. Verantwoording volgens de PVM- bestuursstijl voldoet het meest aan de eisen die gesteld werden door MIND. Daarom kan deze bestuursstijl het beste voor verantwoording worden gebruikt. Een kanttekening hierbij is dat dit een tijdsintensieve manier van verantwoording is, tegengesteld aan de eisen die worden gesteld vanuit MIND. Spanningsvelden in verantwoording van innovatie blijven dus bestaan.

Concluderend kan er antwoord worden gegeven op welke manier een verantwoordingsmechanisme kan worden gerealiseerd bij MIND. Vanuit de resultaten kan voorzichtig worden geconstateerd dat de bestuursstijl PVM het beste gebruikt kan worden voor verantwoording binnen innovatie bij MIND. Om dit te realiseren zijn een aantal onderdelen nodig. Uit de resultaten komt naar voren dat het van belang is dat een innovatiecultuur niet

enkel gefocust is op de output maar op outcome. Dit heeft kwalitatieve maatstaven, mogelijkheden om data te verzamelen. Het belangrijkste hierbij is overeenstemming met de andere onderdelen van Defensie. Er moet daarom dialoog en betrokkenheid plaatsvinden met de stakeholders zodat begrip voor elkaar mogelijk is en er figuurlijk dezelfde taal wordt gesproken. Op deze manier kan er verantwoord worden voor mission driven innovation volgens Public Value management.

Hoe het verantwoordingsmechanisme concreet vorm krijgt komt aan bod in de aanbevelingen (H8). Dit is de eerste stap richting een verantwoordingsmechanisme die de hoofdnoed 'Measure to Learn' naleeft. Voorafgaand aan de aanbevelingen (H8) wordt het onderzoek in hoofdstuk (H7) bediscussieerd.

7 Discussie

In dit onderzoek is onderzocht hoe een zinvolle verantwoordingsmethode kan worden gerealiseerd voor mission driven (public) innovation met behulp van Public Value Management. In dit hoofdstuk wordt er gereflecteerd op het onderzoek. De eerste paragraaf geeft meest interessante resultaten weer, hier komt aan bod wat dit onderzoek mogelijk toevoegt aan de verantwoordingsliteratuur en innovatieliteratuur. In de tweede paragraaf komen de beperkingen van dit onderzoek belicht. Ten slotte vloeien een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek voort en worden in het volgende hoofdstuk (H8) praktische aanbevelingen geformuleerd.

7.1 interpretatie resultaten

Tijdens dit onderzoek zijn nieuwe inzichten verkregen in de verantwoordingsliteratuur en innovatieliteratuur bij hiërarchische organisaties als het Ministerie van Defensie. In deze paragraaf worden de resultaten geïnterpreteerd en uiteengezet wat dit onderzoek heeft bijgedragen.

7.1.1 Mission driven innovation behoeft duidelijk opdrachtstelling

Kattel en Mazzucato (2018) en Moore (2013) beschrijven dat het belangrijk is voor een organisatie dat zij een missie hebben en weten ‘waarnaartoe’ zij gaan. Uit dit onderzoek blijkt dat voor een goede verantwoording over innovatie het niet alleen belangrijk is dat gefocust wordt op wat is opgeleverd aan het einde van het proces van innovatie. Uit dit onderzoek blijkt dat voor een goede verantwoording over innovatie het niet alleen belangrijk is dat er gefocust wordt op wat is opgeleverd aan het einde van het proces van innovatie, maar ook dat er een duidelijk opdrachtstelling voorafgaand is geformuleerd. Wanneer de opdrachtstelling te ambigu of onduidelijk is geformuleerd, kan hier ook lastiger over worden verantwoord. Deze bevinden bevestigt de stelling van bovenstaande schrijvers. Het vult de literatuur aan in de zin dat bij verantwoording van belang is dat deze missie vrij specifiek is. Dit maakt namelijk sturing en verantwoording makkelijker.

7.1.2 Eisen zinvolle verantwoording

Op basis van de literatuur werden er een aantal eisen van zinvolle verantwoording verwacht. Deze eisen zijn in de operationalisatie (H4) opgesomd. Zonder in dit hoofdstuk opnieuw een uitgebreide opsomming te maken van deze eisen, blijken sommigen overeen te komen met de literatuur en anderen juist vernieuwend te zijn. Een aantal van deze relevante ideeën worden in dit hoofdstuk opgesomd. Het eerste idee wat overeenkwam met de literatuur is dat een verantwoordingsmechanisme, net zoals Bason (2018) in de literatuur beschrijft, bij MIND eveneens gericht moet zijn op leren. Ten tweede komt naar voren dat bij een zinvol verantwoordingsmechanisme bij MIND, volgens de meerderheid de focus moet liggen op kwalitatieve verantwoording met ondersteuning van kwantitatieve gegevens. Echter, moet hierover in dialoog worden gegaan met de minderheid van de stakeholders. Dit bevestigt de stelling van sommige schrijvers (o.a. Edler, Berger, Dinges en Gök, 2011), dat deze twee methodes elkaar kunnen versterken en dat dit goed werkt volgens de meerderheid van de respondenten. Dit onderzoek roept daarentegen vragen op bij stellingen van andere schrijvers

(o.a. Los et al., 2020) die beschrijven dat een verantwoordingsmechanisme vooral gericht moet zijn op kwantitatieve gegevens (o.a. Cebon & Newton, 1999). Ten derde komt in de empirie naar voren dat een zinvol verantwoordingsmechanisme zowel gericht moet zijn op proces, output en outcome.

7.1.3 PVM voor mission driven innovation

Op basis van onder meer het dynamische iteratieve karakter van innovatie werd er verwacht dat hier een flexibeler verantwoordingsmechanisme bij pasten. In de literatuur is bekend dat de bestuursstijl Public Value Management zich minder richt op strakke targets of strenge processen en juist meer flexibel is en richt op sociale uitkomsten (Stoker, 2006).

Dit onderzoek doet een voorzichtige aanduiding dat de bestuursstijl PVM de juiste bestuursstijl is voor een verantwoordingsmechanisme bij mission driven innovation. Daarnaast komt naar voren uit dit onderzoek, dat de andere bestuursstijlen (OPA en NPM) zoals op basis van het theoretisch kader werd verwacht minder bruikbaar zijn voor een zinvol verantwoordingsmechanisme. Ook blijkt dat private sector modellen zoals de balanced scorecard en KPI's niet zonder praktische vervorming op de publieke sector kunnen worden toegepast. Tot nog toe waren voornamelijk theoretische stellingen gedaan. Dit onderzoek vult de eerste aanzetten tot praktische toepasbaarheid in specifieke contexten aan.

7.1.4 Onoverkoombare spanningsvelden

In de literatuur is naar voren gekomen dat verschillende spanningen bestaan in de publieke sector, zoals beschreven is door Noordegraaf (2015). Hij beschrijft de spanningen tussen de professionele, politieke en prestatie-logica. Deze spanningen zijn ook te herkennen in de resultaten. Een spanning die naar voren kwam uit de resultaten, was het spanningsveld tussen legitimiteit en support en de publieke waarde die de organisatie tracht te bereiken. Als een organisatie, in dit geval MIND, niet genoeg support heeft voor de innovaties die zij doen, missen zij uiteindelijk de operationele capaciteit om de innovaties uiteindelijk op te schalen en te implementeren en publieke waarde te bereiken. Willen zij meer ondersteuning voor hun innovaties, dan zal de professionele vrijheid moeten worden ingeperkt.

Contrasterend aan de waarde van PVM in verantwoording over innovatie is hier ook een kanttekening bij te plaatsen. Verantwoording binnen de PVM-bestuursstijl kan intensief en tijdrovend zijn. Bijvoorbeeld voor het meten van impact is uitgebreide dataverzameling nodig om enig idee te krijgen van de geproduceerde waarde. Deze methode lost daarom niet de zorg op dat bij verantwoording veel administratieve lasten aanwezig zijn. Hieruit kan gesteld worden dat een spanningsveld bestaat tussen de eisen, ofwel legitimiteit en support van het verantwoordingsmechanisme en de publieke waarde die de organisatie met een zinvol verantwoordingsmechanisme kan bewerkstelligen. Dit geeft aan dat de spanningen te complex zijn om volledig uit te sluiten en daarom is het van belang dat ze gemanaged blijven worden door de publieke manager (Noordegraaf, 2015). Volgens hem blijven deze spanningen altijd bestaan en zou hierin een balans gevonden moeten worden.

7.1.5 Abstracte theorie vs. praktische toepassing

In de literatuur zijn verschillende methodes ontworpen voor verantwoording. Het eerste model dat naar voren kwam in de literatuur is de strategisch driehoek van Moore (2000). Moore richt zich op het meten van sociale uitkomsten, in plaats van eenvoudige metingen van inputs, processen en outputs. Echter, blijkt implementatie complex vanwege de abstractie van de modellen. Modellen die bij deze bestuursstijl passen, zoals de strategic triangle van Moore (2013), achten dat het belangrijk is een organisatie antwoord heeft op de ‘waartoe’ vraag. Uit dit onderzoek is gebleken dat het complex is voor een innoverende instantie om concreet antwoord te geven op de ‘waartoe’ vraag. Innoverende instanties formuleren hun doelstellingen regelmatig breed en vaag, wat sturen op de doelstellingen lastig maakt.

Daarnaast blijken de door Bason (2018) beschreven waarden van democratie, service, effectiviteit en resultaten blijken regelmatig te abstract te zijn. Dit komt doordat deze waarden een op een aansluiten bij de effecten die worden genoemd door de innovators. Wel leggen deze waarden een goede basis om de effecten in te categoriseren. Echter, is het wel belangrijk dat de effecten vervolgens niet verdwijnen in de waarden.

7.2 Limitaties

Bij uitvoering van dit onderzoek zijn bepaalde keuzes gemaakt die invloed hebben op de betrouwbaarheid en validiteit. Keuzes in onderzoek brengen namelijk altijd, in bepaalde mate, beperkingen met zich mee. De beperkingen worden hieronder opgesomd.

Beperkingen van de focusgroep

Bij een focusgroep is het belangrijk dat de onderzoeker goed inzicht heeft in de groepsdynamiek. Het is aannemelijk dat bepaalde mensen veel aan het woord komen en anderen zich meer op de achtergrond houden (Swaen, 2020). Dit vond ook plaats bij deze focusgroep. Het viel op dat sommige actoren veel aan het woord waren terwijl anderen wat meer naar de achtergrond vielen. Daarnaast is de focusgroep in overleg met de respondenten van het onderzoek niet opgenomen. Echter, bleek het lastig om tijdens te focusgroep notities te maken en tegelijkertijd de gespreksvoering te doen. Achteraf is er een samenvatting gemaakt van de focusgroep. Door middel van een oefening (Bijlage 5) is een deel van de data van de focusgroep opgeschreven door de respondenten zelf, maar is er rook een deel verloren gegaan. Hoewel er achteraf een samenvatting is gemaakt van de focusgroep, bestaat de kans dat eigen interpretatie groter bi het analyseren deze samenvatting (Boeije, 2015).

Enkele context onderzocht.

In dit onderzoek is ingezoomd op een enkele organisatie, namelijk MIND, het innovatiecentrum van DMO, van het Ministerie van Defensie. De resultaten van dit onderzoek beperken zich hiermee tot een specifieke context, dit zorgt ervoor dat de resultaten niet voor elke context gelden. Hierdoor is diepgaande kennis verkregen over een enkele case. Echter, is het lastig om deze onderzoeksresultaten te generaliseren naar andere contexten. Hiervoor zou meer onderzoek gedaan moeten worden binnen andere organisaties en bedrijven zoals besproken in de volgende paragraaf.

7.3 Vervolgonderzoek

Tijdens de dataverzameling en uit de resultaten is naar voren gekomen dat een aantal zaken meer aandacht vereisen. In deze paragraaf worden verscheidene aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. De meer praktische aanbevelingen worden in het volgende hoofdstuk (H8) gedaan.

Zinvolle verantwoording bij andere externe organisaties

Er is binnen deze scriptie onderzoek gedaan naar een vrij specifieke case, namelijk binnen MIND van het Ministerie van Defensie. MIND is een innovatiecentrum dat zich bevindt binnen een zeer hiërarchische organisatie, wat het een vrij unieke case maakt. Er wordt daarom aanbevolen om zinvolle verantwoording volgens Public Value Management binnen een andere case te onderzoeken. Dit om de generaliseerbaarheid van dit onderzoek te vergroten. Zo vraagt de constatering dat verantwoording zowel op kwalitatieve als kwantitatieve gegevens moet berusten om meer onderbouwing. Dit onderzoek biedt een goed frame om hetzelfde onderzoek bij een ander evenement uit te voeren. Bij selectie van de andere vergelijkbare organisaties is vooral gefocust binnen Nederland. Bij uitvoering van nieuw onderzoek zouden ook organisaties buiten Nederland benaderd kunnen worden. Daarnaast zou meer ingezoomd kunnen worden op private organisaties.

Meer onderzoek naar verantwoording over innovatie in niet-vergelijkbare organisaties

Ten tweede is in dit onderzoek onderzocht welke bestaande methodes voor verantwoording over innovatie bestaan, bij enkel aanverwante organisaties van MIND vanwege de scope van het onderzoek. Het zou echter interessant zijn om meer en ook andere organisaties hierbij de onderzoeken in een grootschaliger best-practice onderzoek. Naast aanverwante organisaties zouden ook private organisaties onderzocht kunnen worden en leerpunten worden geformuleerd.

8 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft gekeken naar het realiseren van zinvolle verantwoordingsmethodes voor ‘mission driven innovation’ met behulp van ‘Public Value Management’. In dit hoofdstuk worden mogelijke concrete adviezen besproken die bij kunnen dragen aan passende verantwoording over innovaties. Deze aanbevelingen sluiten aan op het onderzoek. De beschreven stappen komen voornamelijk voort uit het literatuuronderzoek (H2) en uit het empirische onderzoek bij aanverwante organisaties (§5.3). Deze informatie wordt vertaald in concrete stappen die passen bij de context van MIND haar verantwoordingsproces de knelpunten die hierin worden ervaren. Dit vormt een antwoord op de vierde empirische deelvraag: “*Wat kan MIND leren van andere verantwoordingsmethodes en aanpassen aan haar eigen context?*”.

De volgende concrete stappen dragen bij aan implementatie van een zinvol verantwoordingsmechanisme. De onderstaande punten pretenderen geen volledigheid, maar beschrijven verschillende stappen die gezet kunnen worden naar een zinvolle verantwoordingsmethode voor mission driven (public) innovation met behulp van Public Value Management.

1. Bepaal de stakeholders en spreek met hen dezelfde taal

In het theoretisch kader (o.a. Moore, 2013; Bason, 2018) en de resultaten werd duidelijk dat er legitimiteit en support nodig is voor een zinvol verantwoordingsmechanisme. Daarom is de eerste stap richting een zinvol verantwoordingsmechanisme het in kaart brengen van de stakeholders. Aanvullend op de besproken literatuur en de resultaten zou dit gedaan kunnen worden door middel van een stakeholderanalyse. Een concrete stakeholderanalyse is de power vs. interest grid (Bryson, 2004). Hier wordt bepaald hoe veel invloed elke stakeholder heeft om zo te bepalen welke stakeholder van belang is.

Wanneer de stakeholders zijn vastgesteld is het van belang met hen op een leen te komen. Zowel uit het theoretisch kader (Bason, 2018) als uit de resultaten blijkt dat het, in figuurlijke zin, belangrijk is om dezelfde taal te spreken. Daarom wordt als tweede stap geadviseerd om de dialoog aan te gaan met de stakeholders. Het is belangrijk dat binnen en buiten MIND er een eenduidige definitie bestaat over wat MIND doet, over de definitie van innovatie en de waarde die MIND wil bereiken. Het doel hiervan is meer legitimiteit en support behalen en overeenstemming bereiken.

2. Formuleer doelen en spreek dezelfde taal

Als de organisatie en haar omgeving dezelfde spreekt kan vervolgens is de volgende stap het gezamenlijk formuleren en onderschrijven van doelen. Bij het opbouwen van een strategie en het meten van prestaties is het volgens Moore (2013) belangrijk dat de organisatie een antwoord heeft op de ‘waartoe’ vraag. In de resultaten is beschreven dat MIND een opdrachtstelling heeft. Zij hebben echter nog geen concrete opdrachtstelling, visie en missie geformuleerd. Als deze onderdelen niet bestaand of niet concreet zijn, is sturing en verantwoording hierop lastiger. Sturing op visie, missie en doelen wordt lastiger wanneer deze ambigu omschreven zijn.

Duidelijke sturing en verantwoording gaat samen met concrete, SMART geformuleerde doelen. Dit betekent dat er een strategie moet worden opgebouwd, lange termijn en korte termijn doelen geformuleerd en een missie en visie opgesteld. Het wordt op deze manier eenvoudiger om de strategische doelen intern te communiceren, waardoor alle medewerkers zich in een uniforme richting bewegen.

3. Bepaal waarden

Verschillende effecten van innovaties bij MIND zijn naar voren gekomen uit de interviews met de innovators. Deze waarden zoals besproken in de resultaten worden gecategoriseerd in de vier bottomlines van innovatie (Bason, 2018), zoals beschreven in het theoretisch kader (H2). De categorisering is opnieuw hieronder in tabel 8 weergegeven.

<i>Waardes</i>	<i>Effecten</i>
<i>Productivity</i>	Vergroting operationele capaciteit
<i>Server experience</i>	Betere dienstverlening
<i>Results</i>	Bijdragen doelen Defensie (o.a. veiligheid)
<i>Democracy</i>	Mediabereik en legitimiteit

Tabel 8. Waarden innovatie MIND (Bason, 2018)

4. Roadmapping: breng het proces in kaart om resultaten en productiviteit te meten

Het is belangrijk om het proces van de organisatie in kaart te brengen. Hierbij kijkt de organisatie in hoeverre de activiteiten bijdragen aan de uiteindelijke resultaten (outcome). Outcome verschilt van output doordat het gaat over hogere doelen die de organisatie wil bereiken, zoals besproken in het theoretisch kader (H2). Externe verwante overheidsorganisaties maken gebruik van roadmaps of een Theory of Change (ToC) om het proces in kaart te brengen. Hierdoor kan duidelijk worden in hoeverre de activiteiten bijdragen aan het doel. Op basis van de resultaten is een opzet gedaan voor uitwerking van het proces hieronder (Tabel 9). Dit onderzoek heeft deze ToC gebaseerd op informatie uit interviews en de focusgroep (Bijlage 6).

<i>Problem statement</i>	<i>WAT IS HET PROBLEEM?</i>
<i>Input</i>	Samenwerkingspartners, budget
<i>Activiteiten</i>	Faciliteren van innovatieprojecten en zelf uitvoeren
	Aanjagen van de (sociale en technologische) innovatie in de DMO-organisatie;
	Positie van de DMO in het in- en externe netwerk (het gouden ecosysteem) versterken.

Outputs	50 experimenten, 30 gevalideerd, 20 geïmplementeerd
Outcome	Effectiviteit, efficiëntie, vergroting operationele capaciteit, nieuwe partnerschappen, betere dienstverlening, geleerde lessen
Impact	Veiligheid

Tabel 9. Uitwerking ToC MIND

5. Investeer in het verzamelen van data om klantervaring en democratie te meten

Uit de gesprekken met verschillende externe verwante organisaties kan gesteld worden dat de uitkomsten, hoewel immaterieel en subjectief, ook meetbaar zijn. Zowel NOVUM als de SVB houden zich bijvoorbeeld bezig met het meten van impact. Voor het meten van de waarden is het belangrijk dat data wordt verzameld over de bijdrage van de activiteiten, zoals ook door Moore (2013) en Bason (2018) beschreven. Per waarden, zoals hierboven weergegeven in tabel acht, kan op een andere manier data worden verzameld. Bason (2018) doet hier een aantal suggesties voor.

<i>Waarden</i>	<i>Method of measurement</i>
<i>Productivity</i>	Productiviteitsmetingen
<i>Server experience</i>	Enquêtes over product
<i>Results</i>	Theory of Change
<i>Democracy</i>	Veiligheid van de uitvoering (beoordeling VKAM)

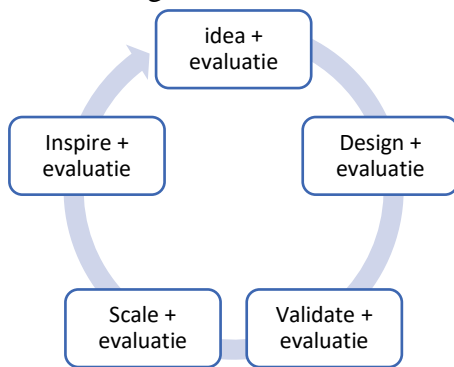
Tabel 9. Meten waarden (Bason, 2018, p. 279-285)

Een voorbeeld hiervan is als volgt: Er kunnen bij sociale innovaties bijvoorbeeld enquêtes uitgezet worden bij de stakeholders. Belangrijkste stakeholders moeten in kaart worden gebracht. Hieruit moet een selectie worden samengebracht in een klantenpanel. Bij het klantenpanel kunnen de enquêtes worden afgenomen. Deze enquêtes moeten onderwerpen meten die MIND uiteindelijk tracht met de innovaties te kunnen bereiken.

6. Bouw evaluatie in

Op basis van de resultaten en de theorie wordt tot slot geadviseerd om constant in dialoog te blijven over de gepastheid en bruikbaarheid van het verantwoordingsmechanisme. Ook moeten onderdelen van de stappen, zoals het beschrijven van het proces en relevantie van de enquêtes, worden bijgehouden. Het blijkt dat leren erg belangrijk is in het meten en verbeteren van prestaties. Daarnaast moeten de bovenstaande stappen constant gemonitord worden. Zo moet

de stakeholder analyse actueel zijn. In de innovatiecirkel die MIND heeft moet in elke stap evaluatie worden ingebouwd om te leren van elke stap die zij zetten.



Figuur 9. Innovatiecirkel

Met de bovenstaande stappen kunnen activiteiten van innovatiecentrum MIND worden gemeten. Een nadeel van deze stappen is dat dit een erg tijdsintensief proces is. Het advies is om hier een aparte functie voor in te richten en het meten van innovatie een vast proces te maken. Om echt te meten en te leren van de prestaties is het echter wel belangrijk dat dit wordt beschreven.

Literatuurlijst

- ACKROYD, S., KIRKPATRICK, I., & WALKER, R. M. (2007). PUBLIC MANAGEMENT REFORM IN THE UK AND ITS CONSEQUENCES FOR PROFESSIONAL ORGANIZATION: A COMPARATIVE ANALYSIS. *Public Administration*, 85(1), 9–26. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00631.x>
- Bakker, W., & Yesilkagit, K. (2005). *Publieke verantwoording* (1ste ed.). Amsterdam University Press.
- Behn, R.D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bovens, M. & Hart, P. 't (2005), 'Publieke verantwoording: zegen en vloek'
- Bason, C. (2018). *Leading public sector innovation (second edition)*. Amsterdam University Press.
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2015). *Analyseren in kwalitatief onderzoek* (3de ed.). Boom Lemma.
- Boogaard, H., Van Erp, A. M., Walker, K. D., & Shaikh, R. (2017). Accountability Studies on Air Pollution and Health: the HEI Experience. *Current Environmental Health Reports*, 4(4), 514–522. <https://doi.org/10.1007/s40572-017-0161-0>
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2016). *The Oxford Handbook of Public Accountability (Oxford Handbooks)* (Reprint ed.). Oxford University Press.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Crosby, B. C., 'T Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655–669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- Dekker, R., Geuijen, K., & Oliver, C. (2021). Tensions of evaluating innovation in a living

- lab: Moving beyond actionable knowledge production. *Evaluation*, 27(3), 347–363.
<https://doi.org/10.1177/1356389021997848>
- Douglas, Scott. (z.d.). *De Controlekamer van de Raad*. USBO-advies
- Douglas, S., & Overmans, T. (2020). Public value budgeting: propositions for the future of budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(4), 623–637. <https://doi.org/10.1108/jpbafm-05-2020-0066>
- Douglas, S., Steen, T., & Van der Wal, Z. (2019). Positieve bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 29(3), 3–10. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872019029003001>
- Du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy* (1ste ed.). SAGE Publications.
- Etzkowitz, H., & Zhou, C. (2017). *The Triple Helix: University–Industry–Government Innovation and Entrepreneurship* (2de ed.). Routledge.
- Faber MA, A. S. C., & Budding, G. T. (2018). *Innovatie in Publieke Verantwoording*.
[https://ee.sbe.vu.nl/nl/Images/Innovatie in Publieke Verantwoording 2017 tcm265-902825.pdf](https://ee.sbe.vu.nl/nl/Images/Innovatie_in_Publieke_Verantwoording_2017_tcm265-902825.pdf)
- Farrel, L. (2015, 20 maart). 33 – *Developing an organisational performance measurement system. Some ideas*. Local Government Utopia.
<https://localgovernmentutopia.com/2015/02/15/developing-an-organisational-performance-measurement-system-some-ideas/>
- Georghiou, L. (1998). Issues in the Evaluation of Innovation and Technology Policy. *Evaluation*, 4(1), 37–51. <https://doi.org/10.1177/13563899822208374>
- Geuijen. (2018, 6 september). 180615geuijnen3b. [video]. Nederland: Freudenthal instituut
- Gieske, H., van Buuren, A., & Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal*, 21(1), 1.
- Hartley, J., (2011) in Benington, J., & Moore, M. (2011). *Public Value: Theory and Practice* (2011de ed.). Red Globe Press.

- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6), 821–830. <https://doi.org/10.1111/puar.12136>
- Head, B. W., & Alford, J. (2013). Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Joyce, A., & Paquin, R. L. (2016). The triple layered business model canvas: A tool to design more sustainable business models. *Journal of Cleaner production*, 135, 1474-1486. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.06.067>
- Kesselaar, W.J. (2009, 4 december). *Innovatie meten in de publieke sector*. Ministerie van Defensie. <https://docplayer.nl/2278321-Innovatie-meten-in-de-publieke-sector.html>
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2007). Balanced scorecard. In *Das Summa Summarum des Management* (pp. 137-148). Gabler.
- Kattel, R., & Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Ministerie van Defensie. (2018, 16 november). *Defensie Innovatie Strategie “Samen sneller innoveren”*. Publicatie | Defensie.nl. <https://www.defensie.nl/downloads/publicaties/2018/11/16/defensie-innovatie-strategie-2018>
- Ministerie van Defensie. (2019, 16 januari). *Organogram ministerie van Defensie*. Ministerie van Defensie | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-defensie/organisatie/organogram>
- Ministerie van Defensie. (2020, 3 februari). *Organisatiestructuur Defensie Materieel*

- Organisatie*. Defensie Materieel Organisatie | Defensie.nl.
<https://www.defensie.nl/organisatie/dmo/organisatiestructuur>
- Moore, M. H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in for-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1_suppl), 183–204. <https://doi.org/10.1177/0899764000291s009>
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Amsterdam University Press.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management*. Palgrave Macmillan.
- Noordegraaf, M., & Abma, T. (2003). Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity. *Public Administration*, 81(4), 853–871.
<https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00374.x>
- Novum. (2021, 19 januari). *Waarom het steeds vaker over impact zal gaan*. Novum innovatielab. <https://novum.nu/impact-meten/>
- OECD. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Van Haren Publishing.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?1. *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2013). *Handbook of Innovation in Public Services*. Edward Elgar Publishing.
- Patton, M. Q. (2011). *Qualitative Research & Evaluation Methods* (4th Revised edition). SAGE Publications.
- Perrin, B. (2002). How to — and How Not to — Evaluate Innovation. *Evaluation*, 8(1), 13–28. <https://doi.org/10.1177/1358902002008001514>
- Piepers, I. (2021, 11 april). *Met meer geld voor Defensie los je het probleem niet op*. Trouw. <https://www.trouw.nl/opinie/met-meer-geld-voor-defensie-los-je-het-probleem-nietop~bd54221b/>
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. McGraw-Hill Education.

- Rashman, L., & Hartley, J. (2002). Leading and learning? Knowledge transfer in the Beacon Council Scheme. *Public Administration*, 80(3), 523–542.
<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00316>
- Rijkswaterstaat. (2021a). *Roadmaps*. Rijkswaterstaat innoveert.
<https://rwsinnoveert.nl/innovatieagenda/roadmaps/>
- Rijkswaterstaat. (2021b, maart 26). *Roadmap Internet of Things, Big Data en Artificial Intelligence*. Rijkswaterstaat innoveert. <https://rwsinnoveert.nl/innovatieagenda/data-iv/internet-things-big-data-artificial-intelligence/>
- Rosenberg, A. (2015). *Philosophy of Social Science*. Van Haren Publishing.
- Savkin, A. (2020, 5 december). *25 KPIs for Innovation Balanced Scorecard*. BSC Designer Strategy Execution Software. <https://bscdesigner.com/innovation-kpis.htm>
BSC Designer - Strategy Execution Software. <https://bscdesigner.com/innovation-kpis.htm#innovationsmap>
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175–194.
<https://doi.org/10.1007/s11115-008-0053-8>
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: Forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 219–237. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)e0003-y](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)e0003-y)
- Stoker, G. (2006). Public Value Management. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Swaen, B. (2021, 29 juli). *Wat is een focusgroep of focusgroep-interview?* Scribbr.
<https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/focusgroep/>
- TIDD, J., & BESSANT, J. (2018). INNOVATION MANAGEMENT CHALLENGES:

FROM FADS TO FUNDAMENTALS. *International Journal of Innovation*

Management, 22(05), 1840007. <https://doi.org/10.1142/s1363919618400078>

Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409–421.

<https://doi.org/10.1287/orsc.1050.0133>

Yang, K. (2011). The Sisyphean Fate of Government-Wide Performance Accountability Reforms. *Public Performance & Management Review*, 35(1), 149–176.

<https://doi.org/10.2753/pmr1530-9576350108>

Bijlagen

Bijlage 1: Respondenten

Innovatiemanagers (intern Mind)	I1
	I2
	I3
	I4
	I5
	I6
	I7
	I8
	I9
Innovatiemanagers (extern MIND)	I 10
	I 11
Actoren aan wie verantwoording moet worden afgelegd	V1
	V2
Externe organisaties/andere organisatieonderdelen die bezig zijn met verantwoording	E1
	E2
	E3
	E4
	E5
	E6
	E7

Bijlage 2: documentanalyses

D1	Management rapportage verantwoording Defensie (Intern document)
D2	Aanschrijving defensie (Intern Document)
D3	Jaarverslag MIND
D4	Defensievisie 2035
D5	SKIA (Strategische Kennis – en Innovatieagenda)
D6	AGDEF Doelstellingen
D7	Defensie innovatie strategie
D8	Vark toekomst van MIND (intern document)
D9	Prezi mind (intern)

Bijlage 3: Podcast

De Innovatieambtenaar: (2020, 14 mei). *Hebben we impact met onze innovaties? En hoe meten we dat?* Novum

Bijlage 4: topiclijsten

Topiclijst 1: Innovatiemanagers

Allereerst bedankt dat u tijd kon en wilde vrij maken voor dit interview. Ik wilde beginnen met eerst een praktisch puntje. Namelijk of ik dit gesprek mag opnemen. Ik kan me namelijk best voorstellen dat ik vrij veel informatie krijg in dit gesprek en vindt het dan fijn, ook voor de uitwerking om dit te kunnen teruglezen. Goed om te benoemen is dat namen en organisaties volledig achterwege blijven (*Starten van de opname*)

Dan zal ik wat vertellen over het onderzoek. Op dit moment ben ik bezig met mijn masterscriptie voor de master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht. Ik doe onderzoek naar verantwoording over innovatie bij en met het Ministerie van Defensie. Ik ga daarom in gesprek met de innovatiemanagers betrokken bij dit proces die zich uiteindelijk bezig zullen houden met verantwoording. Ik heb 45 minuten tot een uur hiervoor ingepland. Is er vanaf u kant een bepaald tijdframe waar ik rekening mee moet houden? Heeft u vooraf nog vragen voordat we met het interview beginnen?

Introductie	<ol style="list-style-type: none">1. Rol/functie?2. Welke innovatieprojecten bent u bij betrokken?
Innovatie en verantwoording <ul style="list-style-type: none">• Waarde• Processen• Operationele capaciteit	<ol style="list-style-type: none">3. Hoe zou jij innovatie definiëren?4. Waarde/effecten van innovatie5. Succesfactoren van innovatie?6. Wat heb je nodig om daar te komen?7. Wat is een Succesvolle innovatie?8. Wat is een gefaalde innovatie?
Afsluiting	Heeft u zelf nog iets wat u had willen noemen of wat nog niet voldoende aan bod is gekomen, maar u wel relevant acht. Bedanken. Uitleggen wat er met de informatie gebeurt.

Topiclijst 2: Externe vergelijkbare organisaties

Opening

Allereerst bedankt dat u tijd kon en wilde vrij maken voor dit interview. Ik wilde beginnen met eerst een praktisch puntje. Namelijk of ik dit gesprek mag opnemen. Ik kan me namelijk best voorstellen dat ik vrij veel informatie krijg in dit gesprek en vindt het dan fijn, ook voor de uitwerking om dit te kunnen teruglezen. Goed om te benoemen is dat namen en organisaties volledig achterwege blijven

(Starten van de opname)

Dan zal ik wat vertellen over het onderzoek. Op dit moment ben ik bezig met mijn masterscriptie voor de master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht. Ik doe onderzoek naar verantwoording over innovatie bij en met het Ministerie van Defensie. Ik zou daarom graag in gesprek gaan met andere innoverende overheidsorganisaties en manieren waarop zij hierover verantwoorden. Ik heb 45 minuten tot een uur hiervoor ingepland. Is er vanaf u kant een bepaald tijdframe waar ik rekening mee moet houden? Heeft u vooraf nog vragen voordat we met het interview beginnen?

Context: Rol van de actor	1. Wat is uw rol/functie?
Waarde van innovatie	2. Definitie van innovatie? 3. Succes innovatie? 4. Falen innovatie?
Verantwoording, legitimiteit	5. Hoe wordt er verantwoord over innovatie? 6. Verschil gebruikelijke verantwoording 7. Ervaren knelpunten bij verantwoording over innovatie 8. Succesvolle verantwoordingskenmerken over innovatie
Afsluiting	Heeft u zelf nog iets wat u had willen noemen of wat nog niet voldoende aan bod is gekomen, maar u wel relevant acht. Bedanken. Uitleggen wat er met de informatie gebeurt.

Topiclijst 3: Verantwoordingsinstanties

Allereerst bedankt dat u tijd kon en wilde vrij maken voor dit interview. Ik wilde beginnen met eerst een praktisch puntje. Namelijk of ik dit gesprek mag opnemen. Ik kan me namelijk best voorstellen dat ik vrij veel informatie krijg in dit gesprek en vindt het dan fijn, ook voor de uitwerking om dit te kunnen teruglezen. Goed om te benoemen is dat namen en organisaties volledig achterwege blijven
(*Starten van de opname*)

Dan zal ik wat vertellen over het onderzoek. Op dit moment ben ik bezig met mijn masterscriptie voor de master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht. Ik doe onderzoek naar verantwoording over innovatie bij en met het Ministerie van Defensie. Ik zou daarom graag in gesprek gaan met allerlei actoren die betrokken zijn bij verantwoording over innovatie. Ik heb 45 minuten tot een uur hiervoor ingepland. Is er vanaf u kant een bepaald tijdframe waar ik rekening mee moet houden? Heeft u vooraf nog vragen voordat we met het interview beginnen?

Context	1. Rol/functie
Huidige verantwoordingssysteem	Traditionele Rapportage op dit moment bij defensie? Hoe wordt dit gedaan? <ul style="list-style-type: none">• Wie moet verantwoording afleggen• Waarover moet verantwoording worden afgelegd?• Vrijwillige, verplichte of diagonale verantwoording• Doel verantwoordingssystem
Verantwoording en innovatie	2. Bestaande rapportage over innovatie? 3. Eisen
Afsluiting	Heeft u zelf nog iets wat u had willen noemen of wat nog niet voldoende aan bod is gekomen, maar u wel relevant acht? Bedanken. Uitleggen wat er met de informatie gebeurt.

Bijlage 5: Toestemmingsverklaring

TOESTEMMINGSVERKLARING

Voor deelname aan het onderzoeksproject

Kwalitatief onderzoek verantwoordingsmechanisme over innovatie

14 mei 2021

Ik ben geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb de mogelijkheid gekregen om vragen te stellen over het onderzoek. Ik heb gelegenheid gekregen om over mijn deelname aan het interview na te denken en die is geheel vrijwillig. Ik heb het recht om te allen tijde de toestemming die ik verleen weer in te trekken en mijn deelname aan het interview stop te zetten zonder opgaaf van redenen.

Ik stem ermee in om aan het interview deel te nemen:

Naam:

Handtekening:

Datum:

De ondergetekende, verantwoordelijk onderzoeker, verklaart bij dezen dat de hierboven genoemde persoon mondeling en schriftelijk is geïnformeerd over het hierboven genoemde onderzoek

Naam: Emma van de Veen

Functie: Student

Handtekening:

Datum: 14 mei 2021

Bijlage 6: Verslag focusgroep

Het meten van resultaten in de publieke sector is een uitdaging (Moore, 2013). Deze problematiek is herkenbaar binnen MIND. Dit is een uitdaging, op korte en lange termijn. Moore (2013) zoekt in zijn boek 'Recognizing Public Value' Naar een manier om publieke prestatie te meten en in de toekomst te verbeteren. Hiervoor moeten publiek managers leren om strategisch te managen en brede meetsystemen te ontwikkelen. Hiervoor is de *Public Value Scorecard* ontwikkeld (Moore, 2013). Dit meetsysteem combineert kader beschreven Strategic Triangle (Moore, 2013) met de Balanced Scorecard van Kaplan en Norton (2007). De Strategic Triangle bestaat uit drie onderdelen, namelijk:

- Public value (public value account)
- Operational capacity (public value chain)
- Legitimacy and support (Authorizing environment)

Op deze onderdelen zou volgens Moore (2013) de focus moeten liggen bij het meten van publieke prestaties. Door de combinatie met de *balanced scorecard* kan er ook strategie voor de toekomst worden ontwikkeld.

De groep werd in tweeën verdeeld en de groepen gingen aan de slag. Hoewel het ze in eerste instanties simpel leek de strategische driehoek in te vullen bleek dit toch lastiger dan gedacht. Er ontstonden verschillende discussies. Hieronder zijn de verschillende onderdelen van de strategische driehoek (public value account, Public value chain en Authorizing Environment) ingevuld door de innovatiemanagers weergegeven. Daarnaast vindt per onderdeel een korte beschrijving plaats opvallendheden die tijdens het eerste gedeelte van de focusgroep zijn besproken.

Public value account groep 1

Financiële kosten Bab (fa) Marin Loonkosten	Mission achievement Tastbonden geworden / (onleesbaar)
Onbedoelde negatieve gevolgen VKAM Copycat?	Onbedoelde positieve gevolgen Pr, Lead
Sociale kosten Risico van toekomstig management	Klanten Harns, marsof
	Eerlijkheid en rechtvaardigheid

Public value account groep 2

Financiële kosten 25 k p/pak	Mission achievement Meerwaarde onderzoek, verbeteren operationeel optreden
Onbedoelde negatieve gevolgen	Onbedoelde positieve gevolgen

Gezeik van de onwetendheid Het stukje succes van een innovatiemanager Frustratie vervolg <ul style="list-style-type: none"> • Achteraf verantwoording afleggen • Meningen Marsoff frustratie dat innovatie blijft hangen	Aanzien mediahype, Mind branding (mind is een groepje waar je wat aan hebt), waardering, uitbreiding netwerk, sp week meelopen, relatie grote mind netwerk
Sociale kosten Piek & dalen, vraag van hoe nu verder	Klanten Marsoff
	Eerlijkheid en rechtvaardigheid Is het de effort waarde t.o.v bestaande behoeftes, geld besteden aan innovatie

Een Public Value Account, zoals voor MIND ingevuld hierboven, zet de collectief gewaardeerde sociale uitkomsten tegenover het gebruik van collectief bezit en bijbehorende kosten. Als sociale uitkomst noemt Moore (2013) allereerst de mission achievement. De doelen die MIND volgens groep 1 in het geval van het gravity suit nastreeft is. Groep 2 beschreef bij mission achievement de meerwaarde van het onderzoek en het verbeteren van het operationeel optreden. Een innovatiemanager merkte op dat de mission achievement subjectief kan zijn en dat iedereen hier anders over denkt voor MIND. Daarnaast werd genoemd dat ze al regelmatig hebben geprobeerd op een lijn te komen over de missie, maar dat dat tot nog toe lastig lijkt. Daarnaast ontstond discussie over de manier waarop de missie geformuleerd moest worden. Er werd genoemd dat dit niet enkel gaat over het beter en productieve maken van het leger maar ook het tevredenstellen van de klant, wat volgens beide groepen in dit geval de mariniers zijn.

Hierna beschrijft Moore (2012) de onbedoelde positieve gevolgen. Met het ontwikkelen van het gravity suit werd veel pr en Lead gecreëerd. Groep twee beschreef hierbij ongeveer hetzelfde. Zij beschreven de mediahype die hierbij kwam kijken, de branding die door het gravity suit werd gecreëerd en de erkenning die zij hiervoor kreeg.

De klanten van dit project zijn Harns en Marsoff volgens groep 1. Groep 2 beschreef tevens als klant Marsoff. Hier ontstond wel discussie over. Sommige managers noemde dat dit ook de DMO kan zijn. DMO ondersteund MIND namelijk tot nu toe financieel. Daarnaast werd de suggestie gedaan dat verantwoording gebaseerd kan worden op tevredenheid van de cliënt. Hier blijft nog steeds de vraag wie die klant nou uiteindelijk is.

Tot slot gaat het om de eerlijkheid en als gewenste sociale uitkomst. Dit gaat over zowel het handelen van de organisatie als de doelen die zij nastreven. Dit is niet alleen gericht op het individu, maar de samenleving als geheel. Groep twee beschreef dat hierbij de overweging besproken werd wat de voordelen van scaling zijn ten opzichte van andere behoeftes. Het product moet naadloos uiteindelijk aansluiten op de behoeftes van de organisatie om het uiteindelijke te laten opschalen. Wat is hierin rechtvaardig? Was de vraag die gesteld werd. Hierbij speelt namelijk het risico van een te 'saaie innovatie' als je het naadloos wil laten aansluiten. Volgens hen moet juist innovatie de wereld verbeteren en veranderen. Dit sluit niet altijd op de behoeften aan.

Daartegenover staat het gebruik van collectief bezit en bijbehorende kosten. Bij de eerste groep werden bij de financiële kosten genoemd dat dit bestaat uit de organisatie waarmee wordt

samengewerkt (bab), en loonkosten. Groep 2 beschreef de kosten van het pak. De onbedoelde negatieve gevolgen zijn VKAM en het idee dat ontstond dat het gravity suit een Copy Cat was. Groep twee beschreef bij onbedoelde negatieve gevolgen dat er door onwetendheid gedoe ontstond. Zo moest er over het gravity suit toch achteraf verantwoording worden afgelegd en hadden veel actoren een mening over dit pak. Bij de sociale kosten werd genoemd dat er risico van toekomstig management aanwezig was, vanwege de openheid van het gravity suit. Groep twee zag sociale kosten meer als realisatie voor de organisatie. Zij staan nu op een punt dat ze moeten kijken hoe zij in de toekomst verder willen en worden daar nu ook toe verplicht.

Public value chain groep 1

Input	experiment
Operating agency	MIND
Coproducers	BOB (TA)
Klanttevredenheid	Groot
Sociale uitkomsten	bewustwording

Authorizing environment

Public value chain groep 2

Input	
Operating agency	
Coproducers	
Klanttevredenheid	
Sociale uitkomsten	Kinderen Marin Trots

Vervolgens beschrijft Moore (2013) dat bij het meten van de publieke waarde creatie ook rekening moet worden gehouden met het operationele capaciteitsperspectief. Deze kan aan de hand van de Public Value Chain. Ingevuld door beide groepen innovatiemanagers. Doordat er weinig tijd was is niet alles ingevuld

Authorizing environment

Bij de Authorizing environment beschreef groep 1 Marin, VKAM, NLA en MIND. Groep 2 was aan dit onderdeel nog niet toegekomen.

Tijdens het bespreken van de posters werd ik een aantal keer aangesproken over waar ik mee bezig ben. Zo werd de zorg geuit dat MIND straks meer bezig is met het volgen van de regels dan met het uiteindelijke innoveren.

Bijlage 7: Codeboom

INNOVATIE	Complex		
	Iteratief		
	Vernieuwend		
	Mission driven innovation	Samenwerking met partijen	
		Werken vanuit een missie	
		Veelheid aan projecten die bijdragen aan missie	
	Effecten succesvolle innovatie	Concurrentievermogen vergroten	
		Economische groei	
		Operationele capaciteit	
		Productiviteit	
		Efficiëntie	
		Service	
		Results	
		Publieke waarde/democracy	
		Grotere legitimiteit	
	Co-creatie		
	Creatief bezig zijn/vernieuwend		
	Experimenteren		
	Waardevolle toevoeging voor samenleving		
VERANTWOORDING	Verantwoordingsprocessen	Richting verantwoording	Actor
			Forum
		Onderwerp verantwoording	Horizontaal
			Verticaal
			Diagonaal
		Aard van verplichting	Financieel
			Programmatish
			Proces
Knelpunten	Moving target		
	Logica's		
	Dubbelzinnigheid verantwoording		
	Negatieve invloed op innovatie		

		Complexiteit vraagstukken overheid	
		Verschillende belangen, legitimiteit	
		Spanningen	Prestatie en professioneel vs. Politiek
			Prestatie vs. politiek
			Legitimiteit vs. Doelen
			Doelen vs. operationele capaciteit
	Zinvolle verantwoording	Procedurale helderheid	
		Transparantie	
		Gericht op leren	
		Gericht op proces	
		Vernieuwend	
		Balans doel/proces/middel	
		Kwalitatief vs. kwantitatief	
		Balans Legitimiteit	
		Overeenstemming	
		Holistisch	
		Dynamisch	
		Alomvattend	
		Onafhankelijk	
	Mislukte verantwoording	Specifiek en gericht	
		Enkel kwantitatief	
		Efficiëntie/effectiviteit	
		Controlerend	
		Afleidend	