

# Missiegedreven innovatiebeleid vraagt samenwerking tussen lokaal en nationaal niveau



## Bericht aan het Parlement

Het nieuwe missiegedreven innovatiebeleid van het Kabinet biedt een uitgelezen kans om op vernieuwende wijze kennisinstellingen en bedrijven te mobiliseren voor complexe maatschappelijk vraagstukken, zoals uitdagingen op het gebied van klimaatadaptatie, energietransitie, duurzame voedselproductie, zorgkosten en problematiek van achterstandswijken. Het innovatiebeleid had tot nu toe vooral een technologie- en industriegedreven karakter. Grote maatschappelijke uitdagingen' of 'duurzame ontwikkelingsdoelen' werden vooral opgepakt en uitgewerkt als economische kansen voor bedrijven. Die sturingsfilosofie is te beperkt voor een maatschappijgedreven innovatiebeleid. Een nieuwe generatie beleid vraagt om een nieuwe sturingsfilosofie met bijpassende nieuwe instrumenten. In dit Bericht laten we zien wat daarvoor nodig is, waarbij we vooral het belang uitlichten van aansluiting tussen lokaal en nationaal niveau.

## **Nieuwe generatie innovatiebeleid vraagt om nieuwe sturingsfilosofie**

Tot nu toe werd het innovatiebeleid in Nederland vooral gevoerd als technologie- en industriegedreven innovatiebeleid. De doelen werden gesteld in termen van meer investeringen in Research & Development, meer innovatieve bedrijven, of een hoge ranking in een innovatie-index. De inhoudelijke agenda werd vooral bepaald door innovatiestrategieën van (grote) bedrijven en de onderzoekinteresses van wetenschappers. Met als gevolg dat grote maatschappelijke uitdagingen of 'duurzame ontwikkelingsdoelen' vooral werden opgepakt en uitgewerkt als economische kansen voor bedrijven. Die vorm van sturing is te beperkt voor een 'maatschappijgedreven' innovatiebeleid.

De nieuwe generatie maatschappijgedreven innovatiebeleid komt niet in plaats van het technologie- en industriegedreven innovatiebeleid. Het is een extra laag in het beleid, waarmee de overheid actief probeert onderzoek en innovatie in te zetten voor maatschappelijke vraagstukken. De complexe maatschappelijke vraagstukken worden vertaald in concrete missies. Op dit moment is de uitwerking van het missiegedreven innovatiebeleid nog in volle gang. Het is een gemiste kans als de goede voornemens en intenties van dat nieuwe innovatiebeleid verwateren doordat in de uitwerking en uitvoering de nadruk komt te liggen op de routines en logica van het vertrouwde technologie- en industriegedreven innovatiebeleid. Een nieuwe generatie beleid vraagt om een nieuwe sturingsfilosofie met bijpassende nieuwe instrumenten.

Met dit Bericht aan het Parlement willen we laten zien wat nodig is voor een succesvol nieuw missiegedreven innovatiebeleid. We lichten er één cruciaal aspect uit: het belang van een goede aansluiting en wisselwerking tussen het nationale innovatiebeleid en de innovatiedynamiek op lokaal en regionaal niveau. Juist in steden en in regionale kennisecosystemen ontstaan vernieuwende experimentele aanpakken die nodig zijn voor maatschappijgedreven innovatie.

## **Van technologie- en industriegedreven naar maatschappijgedreven**

De kern van het nieuwe missiegedreven innovatiebeleid is dat het beleid niet langer eenzijdig en ongericht (alle) technologieontwikkeling en het innovatievermogen van (alle) bedrijven wil stimuleren. Het kabinet wil met missies proberen om onderzoek en innovatie van kennisinstellingen en bedrijven doelgericht te mobiliseren voor grote maatschappelijke vraagstukken. Je zou kunnen spreken van een normatieve wending binnen het innovatiebeleid. Het doel is om een klimaatbestendig, waterrobuust, duurzaam, gezond en veilig Nederland te realiseren. Inmiddels hebben ministeries, bedrijven en kennisinstellingen 25 concrete missies geformuleerd. Deze missies zijn door de topsectoren als basis gebruikt om Kennis- en Innovatieagenda's op te stellen. Die agenda's moeten zorgen voor een gedeeld investerings- en handelingsperspectief.

Op dit moment proberen de overheid en de topsectoren de juiste mechanismes te vinden om rondom de Kennis- en Innovatieagenda's alle relevante partijen te mobiliseren die nodig zijn voor het ontwikkelen van duurzame oplossingen. Het Rathenau Instituut wil met dit Bericht aan het Parlement benadrukken dat er ten opzichte van het eerdere technologie- en industriegebreven innovatiebeleid een meer diverse set van partijen nodig is. Naast kennisinstellingen en bedrijven met kennis over geavanceerde technologie, is er ook kennis nodig van partijen over maatschappelijke contexten waarin innovaties moeten functioneren. Afhankelijk van het vraagstuk gaat het dan bijvoorbeeld om kennis van professionals en patiënten in de zorg, gemeenteambtenaren, bewoners in achterstandswijken, boeren of politiemensen.

De huidige maatschappelijke vraagstukken zijn te complex om met technologie- en industriegebreven publiek-private samenwerkingsprojecten te worden aangepakt. Daarom zijn nieuwe manieren van experimenteren en innoveren nodig. Het Rathenau Instituut bestudeerde de laatste jaren de opkomst van 'living labs' als concreet voorbeeld van het soort initiatieven dat nodig is (Maas et al., 2017; Van den Broek et al., 2020, *in voorbereiding*). Living labs zijn zowel een aanpak als een plek waarin een brede mix van partijen gezamenlijk experimenteert met duurzame oplossingen. Dit gebeurt in een levensechte experimenteeromgeving, zoals een stadswijk of een boerenbedrijf. Daardoor kan recht worden gedaan aan de complexiteit van de maatschappelijke problematiek. Ervaringen uit de praktijk, van onder meer gebruikers en burgers, worden zo direct meegenomen in de productie van kennis en innovatie.

### **Lokale initiatieven onderdeel maken van nationale innovatiestrategie**

Opvallend aan dit soort nieuwe manieren van gezamenlijk en maatschappijgedreven innoveren is dat ze vooral vorm krijgen in experimenten en innovatieprojecten op lokaal en regionaal niveau. Dit is onderdeel van een bredere trend waarin steden en regio's steeds belangrijker worden als aanjager van innovatie voor grote maatschappelijke vraagstukken. Die ontwikkeling is begrijpelijk, aangezien maatschappelijke problemen en consequenties van gekozen oplossingen op nationaal niveau, juist concreet voelbaar, zichtbaar en urgent worden op lokaal niveau. Want daar wonen de burgers die hun huis van het gas moeten halen. En de boeren die de stikstofuitstoot moeten reduceren. Daar zijn wethouders die ingewikkelde politieke afwegingen moeten maken. Op lokaal niveau zit maatschappelijk innovatievermogen en de energie om gezamenlijk te experimenteren met praktische oplossingen voor problemen in de directe omgeving. Nabijheid is een voorwaarde voor nauwe samenwerking – om praktische en logistieke redenen, en vanwege het onderlinge vertrouwen dat moet groeien.

In dit Bericht aan het Parlement benadrukken we daarom het belang van een goede aansluiting en wisselwerking tussen het nationale missiegedreven innovatiebeleid en de lokale en regionale innovatiedynamiek. Vitale lokale en regionale kennisecosystemen spelen een onmisbare rol in de aanpak van maatschappelijke uitdagingen. De vraag is: hoe kan een nationale beleidsaanpak ervoor zorgen dat lokale initiatieven onderdeel

zijn van een nationale (en waar zinvol Europese) beweging om transities richting duurzaamheid te versnellen?

Want hoe belangrijk lokale experimenten en innovatieprojecten ook zijn, ze hebben onvoldoende massa en doorzettingskracht om gewenste transities tijdig te realiseren.

Vernieuwende manieren van experimenteren en innoveren op lokaal niveau zijn nodig in de uitvoering van het missiegedreven innovatiebeleid. In onderzoek dat het Rathenau Instituut begin februari 2020 publiceert ('Voorbij lokaal enthousiasme: lessen voor de opschaling van living labs') laten we zien dat living labs een mooi voorbeeld kunnen zijn. Tegelijkertijd staan dit soort initiatieven nog in de kinderschoenen. Een erkende zwakte is de complexiteit van het opschalen van zulke kleinschalige experimenten. Daarom destilleren we in ons rapport vier lessen voor de opschaling van living labs. Die lessen helpen niet alleen als opstap naar een opschalingsstrategie voor living labs, maar bieden ook concrete aanknopingspunten om lokale innovatiedynamiek te benutten voor maatschappelijke impact op grotere schaal.

### **Lessen voor het nationale missiegedreven innovatiebeleid**

In dit Bericht aan het Parlement vertalen we de lessen voor opschaling van living labs naar meer algemene lessen voor het nationale missiegedreven innovatiebeleid. Deze lessen kunnen helpen om bij te dragen aan grotere maatschappelijke impact van innovatie op lokale en regionale schaal.

#### ***Les 1: Benut lokale innovatiedynamiek om te leren over maatschappelijke haalbaarheid en wenselijkheid van innovatie***

##### *Wat bedoelen we?*

Voor missiegedreven innovatiebeleid zijn lokale initiatieven zoals living labs bij uitstek geschikt als mogelijkheid om te leren over innovatie én de maatschappelijke inbedding daarvan. Het uitgangspunt moet zijn dat toepassingen van nieuwe technologie alleen succesvol worden als ze maatschappelijk zijn ingebed. Dat betekent dat ze worden geaccepteerd door gebruikers en burgers, toelaatbaar zijn volgens adequate standaarden, protocollen en regelgeving, en economisch levensvatbaar zijn. Juist op lokaal niveau kunnen gebruikers, burgers, ondernemers en andere belanghebbende partijen worden betrokken bij concrete innovatieprojecten. Lokale experimenten en innovatieprojecten bieden de mogelijkheid om hun ideeën, kennis en ervaring in te brengen en gezamenlijk te leren over de praktische en maatschappelijke aspecten van een innovatie. Kortom, het lokale niveau is uitermate relevant voor het leren over de maatschappelijke haalbaarheid en wenselijkheid van een innovatie.

##### *Wat betekent dit voor beleid?*

Het nationale beleidsniveau kan op allerlei manieren helpen om lokale innovatiedynamiek te benutten. In de eerste plaats door te stimuleren dat er *meer* lokale experimenten en innovatieprojecten worden opgezet.

Dat kan rechtstreeks door hiervoor nationale programma's op te zetten. Maar het kan ook indirect door lokale en regionale initiatieven met nationale meerwaarde te ondersteunen. In de tweede plaats door te zorgen voor *betere* lokale innovatieprojecten en experimenten. Hiervoor is het belangrijk om aandacht te stimuleren voor leren op basis van goede monitoring en evaluatie. Of door het ondersteunen van een 'community of practice' (een groep mensen die kennis en ervaring uitwisselt vanuit een gemeenschappelijk belang of passie) voor living labs, die kan zorgen voor verdere professionalisering van de aanpak.

## ***Les 2: Zorg dat lokale experimenten maatschappelijke impact krijgen***

### *Wat bedoelen we?*

Experimenten in living labs leiden tot nieuwe inzichten over de maatschappelijke haalbaarheid en wenselijkheid van een oplossing. Deze inzichten zijn wel pas een eerste stap in een langer vervolgtraject waarin een innovatie gaandeweg een steeds bredere toepassing vindt en beter ingebed raakt. Zo zullen er ketens en netwerken moeten worden opgebouwd en uitgebreid om de innovatie verder te ontwikkelen, te produceren, toe te passen en te onderhouden. Lokale experimenten zullen wellicht in andere contexten nog eens moeten worden herhaald om meer robuuste inzichten te verkrijgen. Lokale experimenten kunnen ook bredere betekenis en impact krijgen door inzichten te delen met andere partijen die soortgelijke oplossingen willen ontwikkelen voor vergelijkbare problemen. Ten slotte zal ook werk moeten worden gemaakt van het ontwikkelen en aanpassen van standaarden, protocollen en regulering. Zonder passende regels wordt een innovatie immers geen maatschappelijk succes.

### *Wat betekent dit voor beleid?*

Het nationale missiegedreven innovatiebeleid kan op allerlei manieren stimuleren dat lokale experimenten een vervolg krijgen waarmee inzichten kunnen leiden tot maatschappelijke impact. Dit kan in de eerste plaats door te zorgen dat initiatiefnemers van lokale experimenten voorafgaand aan het experiment een doordachte opschalings- of impactstrategie opstellen - bijvoorbeeld door dit als voorwaarde te stellen voor (mede)financiering. Het is belangrijk dat initiatiefnemers worden uitgedaagd om vanaf het begin na te denken over welke partijen en hulpmiddelen ze kunnen mobiliseren om te voorkomen dat inzichten onbenut blijven of dat een oplossing in een niemandsland terecht komt nadat de projectfinanciering stopt en deelnemers hun aandacht verleggen naar een volgend project. In de tweede plaats kan nationaal beleid stimuleren dat er gezamenlijke lessen worden geleerd over het vertalen van inzichten uit lokale experimenten naar innovaties met grootschalige impact. Het nationale beleid heeft dus juist meerwaarde bij het leggen van verbindingen tussen lokale en regionale initiatieven.

## ***Les 3. Verweef lokale innovatie met nationale (of Europese) onderzoeks- en innovatietrajecten***

*Wat bedoelen we?*

Maatschappelijke innovatiedoelen kunnen sneller en beter worden behaald als lokale experimenten en projecten niet worden georganiseerd als geïsoleerde initiatieven, maar in onderlinge samenhang worden gebracht. Dat geeft de mogelijkheid om over verschillende locaties heen te leren, en op elkaar voort te bouwen. Wat werkt op de ene locatie, werkt immers niet altijd (op dezelfde manier) op een andere locatie. In onderlinge samenhang kunnen partijen sneller en beter leren over de maatschappelijke haalbaarheid en wenselijkheid van innovatie. Door decentralisatie van beleid – met name op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen – is het des te belangrijker geworden dat er meer nationale samenhang en coördinatie komt in de ontwikkeling van kennis en oplossingen op lokaal niveau.

*Wat betekent dit voor beleid?*

Het nationale missiegedreven innovatiebeleid kan er op verschillende manieren voor zorgen dat lokale experimenten niet als los zand worden georganiseerd. Met name een programmatische aanpak kan helpen om de lokale innovatiedynamiek te mobiliseren voor doelen op nationaal (of Europees) niveau. De meerwaarde van zo'n aanpak is ook dat er ruimte ontstaat voor het organiseren van dwarsdoorsnijdende, verbindende en synthetiserende activiteiten waarin inzichten uit verschillende experimenten en projecten bij elkaar kunnen komen. Het is wel zaak om voldoende ruimte te laten voor lokale en regionale diversiteit.

***Les 4: Intermediaire organisaties onmisbaar voor maatschappijgedreven innovatiebeleid***

*Wat bedoelen we?*

Het vergt de nodige kennis en vaardigheden om lokale experimenten en innovatieprojecten effectief in te zetten voor innovaties die helpen bij het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken. Initiatiefnemers moeten allerlei soorten kennis en expertise zien te mobiliseren om effectief te kunnen leren over de maatschappelijke haalbaarheid en wenselijkheid van innovaties. Bijvoorbeeld over realistische verdienmodellen, over knelpunten in wet- en regelgeving en professionele standaarden, of over overtuigingen en wensen van burgers. Allerlei 'intermediaire' partijen kunnen op verschillende manieren helpen bij het betrekken van de juiste personen en het inbrengen van de juiste kennis en expertise. Denk bijvoorbeeld aan kennisintensieve dienstverleners, professionele verenigingen, patiënten- of bewonersverenigingen of consumentenorganisaties.

Vooraf ook intermediaire partijen die kunnen zorgen voor een goede aansluiting en wisselwerking tussen het nationale innovatiebeleid en de innovatiedynamiek op lokaal en regionaal niveau, zijn belangrijk voor maatschappijgedreven innovatiebeleid. Nationale onderzoekfinancieringsorganisaties of regionale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen zo'n intermediaire rol bijvoorbeeld spelen als ze living labs in hun programmering weten te mobiliseren voor missiedoelen.

Ook voor de topsectoren en hun topconsortia voor kennis en innovatie (TKI) is het een uitdaging om zo'n intermediaire rol op een goede manier in te vullen, bijvoorbeeld door steden en regionale samenwerkingsverbanden actief te betrekken bij hun programmering.

*Wat betekent dit voor beleid?*

Het nationale missiegedreven innovatiebeleid moet daarom niet alle aandacht en financiering richten op innovatieve bedrijven en kennisinstellingen en hun publiek-private samenwerking, maar ook voldoende aandacht besteden aan het mobiliseren van intermediaire organisaties en hun kennis en vaardigheden. Op dit moment is de uitwerking van het missiegedreven innovatiebeleid nog in volle gang. Het is een gemiste kans als de goede voornemens en intenties van dit nieuwe innovatiebeleid verwateren door in de uitwerking en uitvoering weer primair de routines en logica van het vertrouwde technologie- en industriegedreven innovatiebeleid te volgen.

---

## Onderliggende publicaties van het Rathenau Instituut

Voorbij lokaal enthousiasme – Lessen voor de opschaling van living labs  
*(in voorbereiding)*

Kennis voor beleid in beeld

Waardevol digitaliseren - Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het 'technologiespel'

Coördinatie van onderzoek in publiek-private samenwerkingsverbanden

Doelgericht digitaliseren – Hoe Nederland werkt aan een digitale transitie waarin mensen en waarden centraal staan

Leren van de lichtstad: hoe gemeenten slim kunnen innoveren  
*(in voorbereiding)*

Living labs in Nederland - Van open testfaciliteit tot levend lab

Met beleid vormgeven aan sociotechnische innovatie

Gezondheid centraal – Zorgvuldig data delen in de digitale samenleving

Bedrijf zoekt universiteit – De opkomst van strategische publiek-private partnerships in onderzoek

---

## Bijlage 1

### Bericht aan het Parlement voor Algemeen Overleg op 11 juni 2019 over Innovatiebeleid

#### Missiegericht innovatiebeleid in uitvoering

In het vorige Bericht aan het Parlement betoogde het Rathenau Instituut dat het kabinet met de introductie van het missiegedreven innovatiebeleid een belangrijke verandering in gang heeft gezet door het innovatiebeleid te richten op grote maatschappelijke uitdagingen. Onze boodschap was toen dat nieuwe doelen in het beleid vragen om nieuwe beleidsinstrumenten. Voor een missiegedreven innovatiebeleid zijn bestaande instrumenten veel minder geschikt, omdat ze (a) *generiek* zijn (WBSO); (b) vooral stimuleren op basis van een *in-cash bijdrage van bedrijven* aan publiek-privaat onderzoek (de PPS-toeslag); en (c) vooral gericht zijn op het ondersteunen van innovatie *in het MKB* (MIT-regeling).

Een missiegedreven innovatiebeleid vraagt om instrumenten die:

- Maatschappelijke inbedding als uitgangspunt nemen; dat kan bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning van living labs of soortgelijke initiatieven waarin vertegenwoordigers van alle inbeddingsaspecten worden betrokken;
- Nieuwe markten creëren en cross-sectoraal werken;
- Ruimte geven aan overheden om te experimenteren en risico's te nemen;
- Wendbaar en flexibel zijn, om snel in te spelen op veranderende omstandigheden;
- Een platform creëren voor coördinatie en verbinding tussen de verschillende betrokken partijen en initiatieven om meer focus en massa te realiseren.

Daarnaast betoogde het Rathenau Instituut dat er een bijpassende (gezamenlijke) investeringsagenda moet komen. Ten slotte vroegen we aandacht voor meer samenhang en complementariteit in de uitvoering van het missiegedreven innovatiebeleid. We gaven vier modellen om te zorgen voor meer coördinatie.

**Bron:** [www.rathenau.nl/nl/vitale-kennisecosystemen/innovatiebeleid-aan-innovatie-toe](http://www.rathenau.nl/nl/vitale-kennisecosystemen/innovatiebeleid-aan-innovatie-toe)



## Bijlage 2

### Drie generaties innovatiebeleid

Tot en met de jaren '80 van de vorige eeuw probeerde de overheid met innovatiebeleid vooral bedrijven te verleiden om meer te investeren in onderzoek en ontwikkeling door middel van subsidies, belastingvoordelen en bescherming van intellectueel eigendom. De legitimatie voor dit beleid was het principe van *marktfalen*: bedrijven zullen uit eigen overweging minder investeren in R&D dan maatschappelijk wenselijk, omdat anderen meeprofiteren van de resultaten daarvan.

Vanaf de jaren '90 werd het denken in termen van (nationale) innovatiesystemen dominant. De overheid heeft in dat kader vooral de rol om *systeemfalen* te repareren. Het innovatiebeleid richtte zich meer op het verbinden van partijen in het innovatiesysteem, met name door publiek-private samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven te stimuleren.

De afgelopen paar jaar zien we een derde generatie *transformatief* innovatiebeleid opkomen. Dit beleid heeft als doel om gericht en selectief innovaties te stimuleren die maatschappelijke transitie helpen versnellen. In deze nieuwe benadering heeft de overheid een meer inhoudelijke en richtinggevende rol in het helpen vinden van innovatieve oplossingen en transitiepaden voor prangende maatschappelijke opgaven, zoals de overgang naar een koolstofarme economie of een circulaire economie (Schot en Steinmueller 2018). Naast markt- en systeemfalen is nu ook *transitiefalen* een legitimatie voor innovatiebeleid (Frenken en Hekkert 2017). Kenmerkend voor deze nieuwe benadering is dat de beleidsagenda breder is dan economische groei en productiviteitsverhoging en sterker is gericht op het verduurzamen van de samenleving. Onderdeel van deze verbreding is ook een bredere opvatting van het innovatieproces. De focus is minder exclusief op technologische R&D. Er is een breder scala aan kennis en expertise nodig om de geformuleerde missies te realiseren (Diercks *et al.* 2019).

De drie generaties zijn complementair. De oudere generaties innovatiebeleid blijven relevant. Het is wel zaak ze in de uitvoering niet met elkaar te verwarren.

### Referenties

Diercks, G., H. Larsen & F. Steward (2019). "Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy paradigm." *Research Policy* 48(4): 880-894

Frenken, K. & M. P. Hekkert (2017). *Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen. Sturen in een verweven dynamiek*, Ministerie van Economische Zaken.

Schot, J. & W. E. Steinmueller (2018). "Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change." *Research Policy* 47(9): 1554-1567.