

# Maak werk van opgavegericht innovatiebeleid



Foto: Fons Heijnsbroek via Unsplash

## Bericht aan het parlement

Het Nederlandse innovatiebeleid is nu vooral gericht op bedrijven. Maar alleen als overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers samenwerken, kunnen we Nederland klimaatbestendig, waterrobuust, duurzaam, gezond en veilig maken. Naast het topsectorenbeleid is daarom opgavegericht beleid nodig en een overheid die actief zorgt voor een samenhangende aanpak. Dit bericht legt uit wat zo'n actieve overheid inhoudt voor het ontwerpen, voor de governance en voor het management van opgavegerichte kennis-en innovatieprogramma's.

### In het kort:

- Start een nieuw genre opgavegericht innovatiebeleid.
- Zorg voor een passend instrumentarium met eigen investeringsbudget.
- Stel nieuwe eisen aan organisaties en personen die deze programma's aansturen.

## **Innovatiebeleid is nu vooral gericht op bedrijven**

Nederland staat voor grote maatschappelijke opgaven. Het huidige missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid van het kabinet noemt als belangrijkste opgaven dat Nederland klimaatbestendig, waterrobuust, duurzaam, gezond en veilig gemaakt moeten worden. Dit zijn complexe opgaven waarvoor systemische veranderingen nodig zijn. Deze opgaven zijn uitwerkt in 25 concrete missies, die de basis vormen voor de verschillende Kennis- en Innovatieagenda's van de topsectoren. Projectvoorstellen die passen binnen deze agenda's kunnen in aanmerking komen voor innovatiesubsidies.

Onderzoek van het Rathenau Instituut naar het huidige innovatiebeleid in Nederland en de bijbehorende financieringsinstrumenten, laat zien dat met het toevoegen van missies als extra oriëntatiepunt nog maar een eerste stapje is gezet naar een nieuw genre van 'opgavegericht' innovatiebeleid. Het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid blijft in essentie gericht op het stimuleren sleuteltechnologieën en van bedrijven om (al dan niet in samenwerking met kennisinstellingen) innovatieve producten en diensten te ontwikkelen. Het kabinet positioneert de maatschappelijke opgaven daarmee in de eerste plaats als economische kansen voor bedrijven. Die logica zien we ook terug in het Nationaal Groeifonds.

## **Voor maatschappelijke opgaven is nieuw innovatiebeleid nodig**

Een focus op technologieontwikkeling en bedrijven is (en blijft) passend als het doel is om de concurrentiekracht van bedrijven in Nederland te versterken in dienst van economische groei, werkgelegenheid en welvaart. Dit is een kerntaak het ministerie van Economische Zaken (EZK) als ministerie voor het bedrijfsleven. Voor maatschappelijke opgaven zoals het klimaatbestendig maken van Nederland – een nieuwe kerntaak voor het ministerie van EZK – is echter ook een andere beleidsaanpak nodig. Een aanpak waarin de overheid grotere delen van de samenleving actief betreft bij het agenderen, ontwikkelen en inbedden van innovatie.

Maatschappelijke opgaven zoals het klimaatbestendig, waterrobuust, duurzaam, gezond en veilig maken van Nederland, vragen om systemische veranderingen. Bijvoorbeeld in het bestaande systemen voor energieopwekking en -distributie, of in de manier de mobiliteit van mensen en goederen is georganiseerd. Dit soort systeemveranderingen kunnen alleen in een samenspel van bedrijven, overheden, maatschappelijke organisaties en burgers worden gerealiseerd. Innovatieve producten en diensten van bedrijven zijn noodzakelijk, maar geen voldoende voorwaarde om deze veranderingen tot stand te brengen. Iedereen moet mee-veranderen om Nederland daadwerkelijk van het gas te krijgen of om de economie circulair te maken.

## **Opgavegerichte innovatie is dynamisch, politiek en vergt sturing**

Opgavegerichte innovatie is per definitie gericht op structurele veranderingen in de samenleving. Innovatie gebeurt dus in een dynamische maatschappelijke context waarin allerlei belangen en waarden met elkaar botsen. Gevestigde belangen staan op het spel. Denk bijvoorbeeld aan de voedseltransitie waarin boeren en milieubeweging

lijnrecht tegenover elkaar staan. De maatschappelijke missies moeten dus gerealiseerd worden in een krachtenveld van uiteenlopende opvattingen, verwachtingen en (deel)belangen van bedrijven, onderzoekers, overheden en burgers.

Opgavegerichte onderzoeks- en innovatieprogramma's kunnen zich daarom niet afsluiten voor de maatschappelijke dynamiek. Ze moeten zich voeden met wat er speelt in de samenleving zodat de kennis en oplossingen goed landen in de praktijk en het beleid. Daarmee krijgt opgavegericht innovatiebeleid dus een sterkere politieke lading dan het klassieke innovatiebeleid.

Dit betekent dat de overheid zelf ook een actievere rol zal moeten spelen in de agendering, programmering en uitvoering van opgavegerichte innovatie. Om te zorgen dat de richting niet eenzijdig bepaald wordt door commerciële belangen van gevestigde partijen of interesses van onderzoekers. En om te zorgen dat er samenhang komt tussen de inspanningen en bijdragen vanuit verschillende publieke en private partijen.

---

#### Kader Inspiratie uit Europa voor een opgavegericht innovatiebeleid

In Europa worden de maatschappelijke opgaven in het innovatiebeleid belangrijker. De Europese Commissie eist bijvoorbeeld dat deelprogramma's binnen Horizon Europe tonen hoe ze bijdragen aan de Green Deal.

Ook is er aandacht voor de maatschappelijke aspecten van innovatie. In de missies van de EU staan bijvoorbeeld niet de wetenschappelijke en technologische doelen centraal, maar de maatschappelijke impact die bereikt moet worden met innovatie. Verder heeft iedere missie een *mission board* met burgers, bedrijven, overheden en maatschappelijke partijen. Die groepen praten vooraf én tijdens het onderzoek mee.

Verder hebben de diverse Europese directoraten-generaal bij de totstandkoming van Horizon Europe nauwer samengewerkt dan ooit. Daarnaast mobiliseert de Commissie de lidstaten om met hun nationale (en regionale) beleid aan te haken bij het Europese beleid.

Dit soort opgavegerichte elementen in de beleidsaanpak van de EU kunnen als inspiratiebron dienen voor Nederland.

---

## Drie benodigheden voor opgavegericht innovatiebeleid

Er zijn drie zaken nodig om naast het klassieke innovatiebeleid dat op technologie en bedrijven is gericht, een nieuw innovatiebeleid te ontwikkelen in dienst van maatschappelijke opgaven.

### 1. Start een nieuw genre opgavegericht innovatiebeleid

Ontwikkel een nieuw genre opgavegericht innovatiebeleid waarin niet (sleutel)technologieën of bedrijven en hun marktkansen centraal staan, maar de complexe maatschappelijke veranderingsprocessen die nodig zijn om Nederland klimaatbestendig, waterrobuust, duurzaam, gezond en veilig te maken.

Naast de gebruikelijke focus op onderzoekers en ondernemers die nieuwe technologische opties exploreren en exploiteren, richt opgavegericht innovatiebeleid zich ook op degenen die de innovaties moeten inbedden in de maatschappij en moeten zorgen dat ze onderdeel worden van de beoogde systeemveranderingen. Afhankelijk van het type opgave kan het dan gaan om consumenten en professionele gebruikers, netwerkbeheerders, regelgevende en toezichhoudende instanties, maatschappelijke organisaties, belangenverenigingen, bewonersverenigingen, standaardisatieorganisaties, waterschappen, provincies, of gemeenten en hun diensten. Het is aan het ministerie van EZK als coördinerend ministerie op het gebied van innovatiebeleid, om dit soort partijen sterker (en vroegtijdig) te betrekken bij agendering, programmering en uitvoering van onderzoeks- en innovatieprojecten.<sup>1</sup>

Opgavegericht innoveren vraagt dus om grotere diversiteit in kennisnetwerken en samenwerkingsverbanden dan het klassieke innovatiebeleid waarin de focus ligt op (consortia van) bedrijven en kennisinstellingen. De overheid zal passende instrumenten moeten ontwikkelen om samenwerking en uitwisseling te organiseren en bewaken.

### 2. Ontwikkel een passend instrumentarium met eigen investeringsbudget

Zoals we in een vorig bericht aan het parlement lieten zien, heeft een opgavegericht innovatiebeleid bepaalde instrumenten nodig.<sup>2</sup> Deze instrumenten moeten:

- Niet de commercialisering van onderzoek, maar de maatschappelijke inbedding en impact van innovatie als uitgangspunt nemen;
- 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.

---

1 In een eerder bericht aan het parlement ([Missiegedreven innovatiebeleid vraagt samenwerking tussen lokaal en nationaal niveau](#)) lichtten we één cruciaal aspect van een nieuw missiegedreven innovatiebeleid eruit: het belang van een goede aansluiting en wisselwerking tussen het nationale innovatiebeleid en de innovatiedynamiek op lokaal en regionaal niveau. We formuleerden vier lessen: (1) Benut lokale innovatiedynamiek om te leren over maatschappelijke haalbaarheid en wenselijkheid van innovatie. (2) Zorg dat lokale experimenten maatschappelijke impact krijgen. (3) Verweef lokale innovatie met nationale (of Europese) onderzoeks- en innovatietrajecten. (4) Bedenk dat intermediaire organisaties onmisbaar zijn voor maatschappijgedreven innovatiebeleid.

2 Bericht aan het parlement: [Missiegericht innovatiebeleid in uitvoering](#).

De instrumenten van het topsectorenbeleid (met name de PPS-toeslag) zijn dus niet erg geschikt voor opgavegericht innovatiebeleid. Ook het Groeifonds lijkt in de huidige opzet (nog) niet geschikt vanwege de eenzijdige focus op concurrentievermogen van bedrijven en economische groei als maatschappelijke doelen. Maatschappelijke opgaven worden in deze instrumenten nog te eenzijdig als economische kans gezien, en niet als complexe maatschappelijke veranderingsopgave. Het kabinet moet daarom aanvullende beleidsinstrumenten inzetten, inclusief een toereikend budget.

### **3. Innoveer de uitvoering van opgavegerichte innovatiebeleid**

De uitvoering van opgavegericht innovatiebeleid vergt andere competenties en capaciteiten bij beleidsmakers, financieringsorganisaties en programmamanagers. In een lopende studie over management van missiegedreven onderzoeksprogramma's komen we tot de conclusie dat een veel actievere vorm van programmamanagement nodig is dan tot nu toe gebruikelijk is in het topsectorenbeleid of bij de NWA-routes. Wanneer het kabinet serieus werk wil maken van opgavegerichte onderzoeksprogramma's, moet het dus nieuwe eisen stellen aan de organisaties en personen die deze programma's aansturen.

#### **Vijf vernieuwende elementen**

Vernieuwende elementen van zo'n opgavegericht programmamanagement zijn: veranderingstheorie als basis, een brede opvatting van kennis en innovatie, een brede set van activiteiten, een brede betrokkenheid van partijen in de hele programmacyclus en een actief programmamanagement gedurende de hele programmacyclus. We lopen de elementen hieronder langs.

#### **1. Veranderingstheorie als basis**

De hoofdreden om opgavegerichte kennis- en innovatieprogramma's te ontwikkelen is niet om gebrekkige marktwerking te compenseren of om structurele knelpunten in innovatiesystemen op te lossen, zoals gebrekkige samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven. Het gaat primair om het aanpakken van knelpunten die systemische veranderingen in de weg staan. Daarom hebben dit soort programma's een goed doordachte veranderingstheorie (*theory of change*) nodig. In zo'n veranderingstheorie wordt uitgewerkt welke kennis en oplossingen nodig zijn om systeemverandering in bijvoorbeeld de energiesector, het waterbeheer, de landbouw en voedselproductie of in de mobiliteit te versnellen of bij te sturen.

Een gevolg van zo'n aanpak is dat de scope van programma's veel breder wordt, zowel wat betreft het soort kennis, het soort activiteiten, als de diversiteit van partijen die nodig zijn om systeemveranderingen te versnellen. Een ander gevolg is dat er veel meer coördinatie en sturing nodig is om alle soorten kennis en partijen in samenhang te laten bijdragen aan de veranderingsopgave.



## **2. Brede opvatting van kennis en innovatie**

De focus op knelpunten voor systeemveranderingen betekent dat er op allerlei vlak vernieuwingen nodig zijn. Niet alleen op het gebied van technologie, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van verdienmodellen, productieprocessen, regulering, standaarden, protocollen, routines bij gebruikers en opvattingen van burgers. Wat telt, is hoe kennis uiteindelijk terecht komt bij gebruikers en leidt tot nieuwe denk- en werkwijzen, betere competenties en capaciteiten om veranderingen teweeg te brengen. En hoe technische vindingen uiteindelijk ingebed raken in de maatschappij en daardoor bijdragen aan opgaven. Opgavegerichte kennis- en innovatieprogramma's zijn dus multi- of zelfs transdisciplinair. De uitdaging is om kennis uit verschillende wetenschapsgebieden en uit de praktijk met elkaar in verband te brengen.

## **3. Brede set van activiteiten**

Opgavegerichte programma's bieden niet alleen ruimte voor wetenschappelijk onderzoek. Er is juist ook veel aandacht en ruimte voor activiteiten gericht op het delen en aggregeren van kennis. Verbindingswerk is net zo belangrijk als onderzoekswerk. Verbindingen zijn nodig tussen verschillende disciplines, tussen verschillende (deel)projecten in het programma, en tussen het programma en de omgeving waarin de resultaten moeten landen om impact te krijgen.

## **4. Brede betrokkenheid van partijen in de hele programmacyclus**

Opgavegerichte kennis- en innovatieprogramma's zijn dus niet voorbehouden aan bedrijven en kennisinstellingen in topsectoren. Een bredere betrokkenheid van belanghebbenden is nodig om relevante kennis en oplossingen te ontwikkelen en te laten landen bij partijen die werken aan systeemverandering. Die bredere betrokkenheid van bijvoorbeeld praktijkprofessionals en maatschappelijke organisaties betreft niet alleen de fase van agendering, maar de hele programmacyclus van agendering, programmering, implementatie, opvolging en evaluatie. Deze betrokkenheid blijft ook niet beperkt tot het niveau van het programma, bijvoorbeeld via lidmaatschap van een programmaraad. Het gaat ook om betrokkenheid bij (de begeleiding van) concrete projecten.

## **5. Actief programmamanagement gedurende de hele programmacyclus**

Bovenstaande typering van opgavegerichte kennis- en innovatieprogramma's heeft grote consequenties voor het programmamanagement. In reguliere onderzoeksprogramma's stoppen programmamanagers vooral veel tijd en energie in het uitvragen en selecteren van goede projectvoorstellen. Als de projecten eenmaal geselecteerd zijn, beperkt hun betrokkenheid zich meestal tot het monitoren van de voortgang. In opgavegerichte programma's moeten programmamanagers veel meer tijd steken in het creëren van samenhang tussen projecten, het inspelen op actuele ontwikkelingen in de domeinen waarin de kennis en oplossingen moeten landen, en in het navigeren tussen conflicterende belangen en waarden. Zo nodig moet een programmamanager ook kunnen ingrijpen als een project niet oplevert wat nodig is. Eventueel moet ook de veranderingstheorie worden aangepast als de situatie daar aanleiding toe geeft.

### Kader Relevante publicaties van het Rathenau Instituut

- Missie vraagt visie – Programmeren van onderzoek voor missiegedreven innovatiebeleid (in voorbereiding)
  - De belofte van opgavegericht innovatiebeleid – Twee voorbeelden van een nieuwe Europese aanpak (verwacht op 14 december 2020)
  - [Stad zoekt toga – Universiteiten en hogescholen als structurele kennispartner voor gemeenten](#)
  - [Voeten in de aarde – Datagestuurde innovatie in de stad](#)
  - [Vorbij lokaal enthousiasme – Lessen voor de opschaling van living labs](#)
  - [Voorbereid op de praktijk – anticiperen op de maatschappelijke inbedding van innovatie bij onderzoeks- & ontwikkelprogramma's](#)
-