

Sturen op innovatie: vier politieke vraagstukken

In een nieuw geopolitiek perspectief

Bericht aan het parlement

Het Nederlandse innovatiebeleid bevindt zich in een geopolitieke omslag, waarbij de overheid innovatie steeds gericht en selectiever stuurt, zoals bevestigd in het coalitieakkoord van het kabinet-Jetten. Deze actievere rol maakt het beleid nadrukkelijk politiek en normatief. Daarom vereist dit keuzes over *richting* en *aanpak* van innovatie.

Het innovatiebeleid heeft belangrijke gevolgen voor Nederland. Het nieuwe innovatiebeleid vraagt daarom juist nu vanuit het parlement om een passende waarden- en belangenafweging. Er zijn tenminste vier politieke vraagstukken:

1. De ambitie om 3% van het bbp in R&D te investeren, verhult de politieke discussie over wat die R&D middelen precies betreft en waaraan ze besteed (moeten) worden;
2. De strategische aandacht in het innovatiebeleid voor de ontwikkeling van technologie zou hand in hand moeten gaan met strategische aandacht voor de maatschappelijke inbedding van technologie;
3. Innovatiegericht inkopen door de overheid vraagt om een kundige en veeleisende overheid met een politiek gedragen visie op de toekomst;
4. Europa krijgt naar verwachting een steeds grotere rol bij het stimuleren van innovatie, maar hoe nationaal en Europees innovatiebeleid zich tot elkaar zouden moeten verhouden is nog onduidelijk.

1. De 3%-norm

Coalitieakkoord: *“Het kabinet werkt toe naar de 3%-norm voor R&D-investeringen. Daarvan moet het grootste deel van het bedrijfsleven komen, maar de overheid kan met publieke investeringen ook private investeringen aanjagen.”*

Al meer dan 25 jaar streven Europese landen ernaar om ten minste 3% van het bbp te investeren in R&D. Door de recente geopolitieke veranderingen is deze ambitie nog urgenter geworden. Het kabinet-Jetten neemt de zogenoemde Lissabondoelstelling over, om zo bij te dragen aan verdienvermogen, economische weerbaarheid en technologische onafhankelijkheid. Naast de vraag of 3% voldoende ambitieus is, ontstaat ook een politieke vraag: op welke

manieren zouden deze extra investeringen gerealiseerd moeten worden, en wat betekent dat voor de richting van innovatie? Innovatie gaat tenslotte niet alleen over *groei*, maar ook over *verandering*.

Het R&D-actieplan van het vorige kabinet presenteerde negen beleidsopties om R&D-investeringen te verhogen.¹ De verschillende opties hebben een eigen rolverdeling in de sturing van innovatie. Bij sommige opties bepaalt primair het bedrijfsleven de richting van innoveren, zoals bij publiek-private-samenwerking en het mobiliseren van institutioneel kapitaal voor R&D. In andere opties staan publieke kennisinstellingen centraal, bijvoorbeeld door valorisatie van wetenschappelijk onderzoek te stimuleren. Weer andere opties zoeken aansluiting bij Europese programma's, waardoor de Europese Commissie mede richting geeft aan innovatie. Ten slotte zijn er instrumenten waarin de Nederlandse overheid richting geeft, zoals bij een nationaal agentschap voor disruptieve innovaties (NADI), waarin publieke opgaven centraal staan.²

Centrale vraag voor het politieke debat

De verschillende manieren waarop de overheid de 3%-norm kan nastreven zijn niet neutraal, ze hebben elk een eigen dynamiek en een specifieke rolverdeling in de sturing van innovatie. Verloopt die sturing bijvoorbeeld vooral via het bedrijfsleven, vanuit kennisinstellingen, vanuit de overheid, of via Europa? Het is een politieke afweging om hierin de juiste balans in te vinden.

2. Nationale technologiestrategie

Coalitieakkoord: “We gaan door met de uitvoering van de Nationale Technologiestrategie en ondersteunen regionale innovatieclusters”

Technologie speelt een bepalende rol in de geopolitieke rivaliteit tussen de VS, China en Europa. In dat licht ontwikkelt Nederland een Nationale Technologiestrategie (NTS) ter bevordering van verdienvermogen, strategische autonomie, maatschappelijke opgaven en ‘technologisch leiderschap’. Wat minder aandacht krijgt, is de publieke taak om nieuwe technologieën goed in te bedden in de maatschappij. Als je innovatie als een race ziet, win je als land alleen wanneer technologie niet alleen wordt ontwikkeld, maar ook toegepast. De strategische aandacht voor de ontwikkeling van technologie zou daarom hand in hand moeten gaan met aandacht voor de maatschappelijke inbedding van technologie. Niet alleen om ongewenste maatschappelijke effecten van nieuwe toepassingen te voorkomen, maar ook om gericht te kunnen werken aan toepassingen en innovaties die passen bij de publieke waarden die Nederland en Europa belangrijk vinden.

Technologieën zoals AI, quantumtechnologie en biotechnologie zijn onderdeel van de NTS en hebben een enorme impact op de samenleving. Daarom is het belangrijk om vroegtijdig te anticiperen op de toepassingen in de samenleving. Dat kan bijvoorbeeld door ook onderzoekers uit de sociale wetenschappen en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de technologieontwikkeling in zorgvuldig georganiseerde interactie en samenwerking. Deze verbreding van innovatie lijkt misschien ingewikkeld en tijdrovend. Tegelijkertijd kan deze inspanning helpen om technologieontwikkeling waardengedreven te maken en te voorkomen dat we te lang onderzoek financieren naar een technologie die nooit gebruikt zal worden of uiteindelijk meer schade oplevert dan maatschappelijke winst.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/07/11/kamerbrief-3-rd-actieplan>

² Overigens was en is in Nederland de indirecte (fiscale) steun voor bedrijfsuitgaven aan R&D groter dan de directe publieke financiering van bedrijfsuitgaven aan R&D.

Centrale vraag voor het politieke debat

Nederland heeft de ambitie om mee te doen in de voorhoede van technologieën zoals AI, quantumtechnologie en biotechnologie. Die ambitie uit de Nationale Technologiestrategie kunnen we benutten om vroeg te anticiperen op de grote maatschappelijke impact van deze technologieën. Dat kan door het technologisch innovatieproces te verbreden met kennis en kunde over de maatschappelijke aspecten van dit soort impactvolle innovaties. De politieke vraag is of het Nederlandse innovatiebeleid voldoende gebruik maakt van de mogelijkheid om te sturen op een goede maatschappelijke inbedding.

3. Innoveren voor en door de overheid

Coalitieakkoord: “We benutten de inkoopkracht van de overheid voor het uitlokken van disruptieve innovaties en bieden een eerste afzetmarkt via het zogeheten DARPA-model. We richten hiervoor een Nationaal Agentschap voor Disruptieve Innovatie op.”

Met het voornemen om innovatiegericht inkopen te stimuleren via een Nationaal Agentschap voor Disruptieve Innovatie (NADI), kiest het kabinet voor een actievere rol van de overheid als investeerder, opdrachtgever en eerste gebruiker van innovatie. Daarmee kan de overheid helpen om doorbraakinnovaties sneller richting toepassing te brengen en nieuwe markten te creëren voor oplossingen voor publieke opgaven.

Deze rol vraagt echter ook om duidelijke politieke keuzes over de aansturing van een dergelijk agentschap. Het ARPA-model waarop NADI is geïnspireerd, vraagt om veel autonomie in het R&D-management, ten behoeve van snelheid en risicobereidheid. Het NADI-voorstel roept tegelijkertijd vragen op over publieke verantwoording en maatschappelijke sturing. Hoe wordt bijvoorbeeld geborgd dat investeringen bijdragen aan maatschappelijke doelen en geen ongewenste effecten veroorzaken? Hoe wordt voorkomen dat gevestigde belangen een te grote invloed krijgen op de programmering? En hoe wordt de ministeriële verantwoordelijkheid voor de koers van het agentschap vormgegeven?

Ook al is autonomie cruciaal voor een dergelijk agentschap, de overheid speelt wel degelijk een belangrijke rol bij de opzet en invulling van zo'n voor Nederland nieuw agentschap. En dat vraagt ook om voldoende kennis en kunde bij de overheid om te sturen - op zowel de (snelle) ontwikkeling van technologie als de maatschappelijke inbedding van technologie.

Centrale vraag voor het politieke debat

Innovatiegericht inkopen vraagt om de juiste organisatie, maar ook om politieke keuzes over de aansturing van een agentschap zoals het NADI. Innovatiegericht inkopen door de overheid vraagt om een kundige en veeleisende overheid met een politiek gedragen opdracht. De politieke vraag is of deze voorwaarden voldoende geborgd zijn bij de ambitie van het kabinet om werk te maken van innovatiegericht inkopen.

4. Innovatiebeleid: Nederland en / of EU?

Coalitieakkoord: “Zo wordt Nederland de sterkste economie van Europa, met het beste investeringsklimaat.”

Geopolitieke ontwikkelingen vergroten het strategisch belang van de EU voor Nederland, zeker ook op het gebied van technologie- en industriebeleid. Het coalitieakkoord lijkt andere EU-landen echter vooral als benchmark en concurrenten te zien. Ook het rapport-Wennink gaat niet

in op hoe het Nederlandse verdienvermogen en innovatiebeleid zich verhouden tot de steeds belangrijker rol van de EU op deze onderwerpen.

De Europese Commissie wil meer investeren in R&D en innovatie, en pakt ook een actievere rol op de beleidsterreinen R&D-beleid (FP10), industriebeleid (IPCEIS³ en EIC⁴), kennisveiligheid (monitor) en wetenschapsdiplomatie (EU-framework⁵), en ondernemersbeleid (EU Startup and Scale-up Initiative⁶). In Nederland werd het Europese innovatiebeleid tot dusver vooral als aanvullend gezien op het nationale innovatiebeleid. Europese programma's werden bijvoorbeeld vooral gezien als extra financieringsbronnen. Maar hoe zou een beter op elkaar afgestemd innovatiebeleid eruit kunnen zien? Beconcurreren we elkaar op sleuteltechnologieën en het aantrekken van buitenlandse investeringen in R&D, of bouwen we Europese ecosystemen? Welke zeggenschap heeft de Nederlandse politiek en welke beslissingen maken we in EU-verband?

Centrale vraag voor het politieke debat

Door geopolitieke onrust wordt Europa belangrijker voor het nationale innovatiebeleid. De politieke vraag is hoe het Nederlandse en Europese innovatiebeleid inhoudelijk beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Gerelateerde publicaties:

1. Innovatiesimplisme <https://www.rathenau.nl/nl/kennis-en-innovatie-voor-transities/pas-op-voor-innovatiesimplisme> (Opinie)
TWIN rapportage <https://www.rathenau.nl/nl/werking-van-het-wetenschapssysteem/wetenschap-nederland/twin-2024-2030> (Rapport)
Beheers de impulsen https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2022-04/Beheers_de_impulsen_Bericht_aan_het_parlement_Rathenau%20Instituut.pdf (Bericht aan het parlement)
2. Waarden wegen in wetenschap <https://www.rathenau.nl/nl/kennis-en-innovatie-voor-transities/opgavegericht-kennis-en-innovatiebeleid/waarden-wegen-wetenschap>
Rondetafelbijeenkomst <https://www.rathenau.nl/nl/kennis-en-innovatie-voor-transities/hoe-ontwikkelt-nederland-waardevolle-sleuteltechnologieen> (Gespreksverslag)
3. Onderzoeksprogramma's met een missie <https://www.rathenau.nl/nl/werking-van-het-wetenschapssysteem/onderzoeksprogrammas-met-een-missie> (Rapport)
4. Geopolitiek in wetenschapsbeleid <https://www.rathenau.nl/nl/kennis-en-innovatie-voor-transities/opgavegericht-kennis-en-innovatiebeleid/geopolitiek-wetenschapsbeleid> (Rapport)
TWIN-rapportage <https://www.rathenau.nl/nl/werking-van-het-wetenschapssysteem/wetenschap-nederland/defensie-en-europa-steds-belangrijker-voor-onderzoek-en-innovatie> (Rapport)

³ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei_en

⁴ https://eic.ec.europa.eu/index_en

⁵ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/europe-world/international-cooperation/science-diplomacy_en

⁶ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-research-and-innovation/jobs-and-economy/eu-startup-and-scaleup-strategy_en