

////////////////////////////////////
**BURGERS BETREKKEN BIJ HET WETENSCHAPS-
EN INNOVATIEBELEID**

STARTNOTA

NOVEMBER 2020
////////////////////////////////////



VARIO

Vlaamse Adviesraad voor
Innoveren & Ondernemen



Vlaanderen
is ambitieus

De Vlaamse Adviesraad voor Innoveren en Ondernemen (VARIO) adviseert de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement over het wetenschaps-, technologie-, innovatie-, industrie-, en ondernemerschapsbeleid. De raad doet dit zowel op eigen initiatief als op vraag. VARIO werd bij besluit opgericht door de Vlaamse Regering op 14 oktober 2016. VARIO werkt onafhankelijk van de Vlaamse Regering en de partijen in het werkveld. De voorzitter en de negen leden van VARIO zetelen in eigen naam:

Lieven Danneels (voorzitter)

Dirk Van Dyck (plaatsvervangend voorzitter)

Katrin Geyskens

Wim Haegeman

Johan Martens

Koen Vanhalst

Vanessa Vankerckhoven

Marc Van Sande

Reinhilde Veugelers

Het secretariaat is gevestigd in Brussel:

Koolstraat 35

1000 Brussel

+32 (0)2 553 24 40

vario@vlaanderen.be

www.vario.be

BURGERS BETREKKEN BIJ HET WETENSCHAPS- EN INNOVATIEBELEID

STARTNOTA

NOVEMBER 2020

COLOFON

Ontwerp: Vlaamse overheid/VARIO
November 2020

Alle publicaties zijn gratis te downloaden via www.vario.be of via <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties>

Coverfoto © www.shutterstock.com

AUTEURSRECHT

Alle auteursrechten voorbehouden. Mits de bronvermelding correct is, mogen deze uitgave of onderdelen van deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van VARIO. Een correcte bronvermelding bevat in elk geval een duidelijke vermelding van organisatiernaam en naam en jaartal van de uitgave.

INHOUD

Managementsamenvatting	1
Executive summary	2
STARTNOTA	3
1. Inleiding	3
2. Scenario's	5
2.1. Doel?	5
2.2. Wie?	5
2.3. Model met mogelijke scenario's voor het betrekken van burgers bij het wetenschaps- en innovatiebeleid.	7
2.3.1. Communiceren.....	10
2.3.1.1 Door W&I-actoren (in opdracht beleid)	10
2.3.1.2 Door (W&I-)beleidsmakers	11
2.3.2. Datalaag - geen directe input burger voor beleid.....	12
2.3.2.1 Via (bevestigingen i.h.k.v.) (wetenschappelijke) studies en monitoring.....	12
2.3.2.2 Cocreatie met verschillende pijlers uit de <i>quadruple helix</i>	13
2.3.3. Directe input burger voor beleid	14
2.3.3.1 Beleid ligt vast/voornaamste beleidskeuzes zijn gemaakt.....	16
2.3.3.2 Beleidsruimte beperkt door bestaand kader/vroegere keuzes.....	19
2.3.3.3 Beleidsruimte vrij(er)	21
2.3.4. Goede voedingsbodem.....	23
2.3.4.1 Reguleren	23
2.3.4.2 Faciliteren.....	23
3. Aanbevelingen	24
Aanbeveling 1: Zet blijvend in op communicatie en schenk ook voldoende aandacht aan communicatie op beleidsniveau. Goede communicatie is het meest essentiële om burgers te betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid.	
Aanbeveling 2: Focus op <i>evidence informed</i> beleid als manier om het algemeen belang van de burgers te laten primeren en zo het draagvlak en het vertrouwen in het beleid te versterken.	
Aanbeveling 3: Stimuleer cocreatie in de <i>quadruple helix</i> , concreet onder meer via <i>living labs</i> . Vergroot daarbinnen de betrokkenheid van de burger. Vergroot en verbeter ook de rol van de overheid	
Aanbeveling 4: Laat burgers in beperkte, specifieke gevallen op een directe manier input leveren voor het wetenschaps- en innovatiebeleid, maar enkel als expert, (ervarings)deskundige of vanuit een nauwe betrokkenheid bij het onderwerp.	
Aanbeveling 5: Volg op of de inspanningen om de burger te betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid de gewenste resultaten opleveren.	

MANAGEMENTSAMENVATTING

VARIO werd door Vlaams minister van Innovatie, Hilde Crevits, om een startnota gevraagd met mogelijke scenario's om burgers, individueel of georganiseerd, bij het wetenschaps- en innovatiebeleid te betrekken. Op basis van deze startnota, wil de minister een dialoog beginnen om te komen tot een gedragen visie op een structurele aanpak.

Op basis van gegevens uit *deskresearch* en expertenbevragingen maakte VARIO een model met drie 'lagen' of groepen van mogelijke scenario's:

- (1) communiceren: door de wetenschaps- en innovatie-actoren enerzijds, en de beleidsmakers in wetenschap en innovatie anderzijds;
- (2) een data laag waarbij de burger indirect input levert voor het beleid, als mogelijk onderdeel van een *evidence informed* beleid. De data worden verzameld ofwel via studies -in de ruime betekenis van het woord- of monitoring, ofwel via cocreatie, zoals bijvoorbeeld in *living labs* of bij *citizen science*;
- (3) een laag van scenario's waarbij burgers directe beleidsinput geven. Hier is een onderscheid te maken i.f.v. in hoeverre beleidskeuzes al vastliggen, hoeveel vrije beleidsruimte er met andere woorden nog is.

Daarnaast moet via reguleren en faciliteren ook de juiste voedingsbodem gecreëerd worden, een goed kader waarbinnen burgers zelf initiatief kunnen nemen, of waarin ze door de andere pijlers uit de *quadruple helix* betrokken kunnen worden.

De voorkeur van VARIO gaat uit naar de eerste twee lagen/groepen van scenario's. De raad formuleert verder de volgende vijf aanbevelingen:

- (1) Zet blijvend in op communicatie en schenk ook voldoende aandacht aan communicatie op beleidsniveau. Goede communicatie is het meest essentiële om burgers te betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid.
- (2) Focus op *evidence informed* beleid als manier om het algemeen belang van de burgers te laten primeren en zo het draagvlak en het vertrouwen in het beleid te versterken.
- (3) Stimuleer cocreatie in de *quadruple helix*, concreet onder meer via *living labs*. Vergroot daarbinnen de betrokkenheid van de burger. Vergroot en verbeter ook de rol van de overheid.
- (4) Laat burgers in beperkte, specifieke gevallen op een directe manier input leveren voor het wetenschaps- en innovatiebeleid, maar enkel als expert, (ervarings)deskundige of vanuit een nauwe betrokkenheid bij het onderwerp.
- (5) Volg op of de inspanningen om de burger te betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid de gewenste resultaten opleveren.

Bij het advies hoort ook een achtergrondrapport, met in bijlage onder meer een selectie van bestaande initiatieven om burgers bij het beleid te betrekken, ter inspiratie.

EXECUTIVE SUMMARY

VARIO was asked by the Flemish Minister of Innovation, Hilde Crevits, for a start note with possible scenarios for involving citizens, individually or organised, in science and innovation policy. On the basis of this note, the minister wants to initiate a dialogue in order to arrive at a supported vision of a structural approach.

Based on data from desk research and expert consultations, VARIO made a model with three 'layers' or groups of possible scenarios:

- (1) communication: by the science and innovation actors on the one hand, and the policy makers in science and innovation on the other;
- (2) a data layer in which citizens provide indirect input to policy, as a possible part of an evidence-informed policy. The data are collected either via studies, in the broad sense of the word, or monitoring, or via co-creation, such as in living labs or in citizen science;
- (3) a layer of scenarios in which citizens provide direct policy input. A distinction can be made here between the extent to which policy choices have already been made, or in other words, how much free policy space there is.

In addition, by regulating and facilitating, the right breeding ground must also be created, a good framework within which citizens can take the initiative themselves, or in which they can be involved by the other pillars of the quadruple helix.

VARIO prefers the first two layers/groups of scenarios. The council furthermore formulates the following five recommendations:

- (1) Make a permanent commitment to communication and also pay sufficient attention to communication at policy level. Good communication is the most essential to involve citizens in science and innovation policy.
- (2) Focus on evidence-informed policy as a way to let the general interest of citizens take precedence and thus strengthen support and confidence in the policy.
- (3) Stimulate co-creation in the quadruple helix, for example through living labs. Increase the involvement of the citizen therein. Also increase and improve the role of the government.
- (4) In limited, specific cases, allow citizens to provide direct input for science and innovation policy, but only as an (experiential) expert or on the basis of close involvement in the subject.
- (5) Monitor whether efforts to involve citizens in science and innovation policy are producing the desired results.

The advisory report also includes a background report, including a selection of existing initiatives to involve citizens in policy, that can serve as an inspiration.

STARTNOTA

1. INLEIDING

Op 9 maart 2020 werd VARIO door Vlaams minister van Innovatie, Hilde Crevits, om een startnota gevraagd met mogelijke scenario's voor het optimaal betrekken van burgers en het middenveld bij het wetenschaps- en innovatiebeleid. Op basis van de startnota, wil de minister een dialoog beginnen om te komen tot een gedragen visie op een structurele aanpak. Ter ondersteuning van de startnota stelde VARIO eerst een achtergrondrapport op. Na besprekingen tijdens een aantal raadsvergaderingen, werd de startnota schriftelijk goedgekeurd op 26 oktober 2020. In deze nota en het achtergrondrapport wordt het middenveld als een verschijningsvorm van burgers gezien (zie 2.2.), meer bepaald georganiseerde burgers, en het wordt daarom niet steeds apart vermeld. Het middenveld is om die reden ook niet in de titel van de nota opgenomen.

Teruggrijpend naar het conceptueel kader van VARIO voor het opstellen van KPI's in wetenschap en innovatie (VARIO-advies 7¹) zijn in Vlaanderen drie niveaus te onderscheiden: (1) de Vlaamse Regering/regeringsbreed, (2) beleidsdomeinen, en (3) individuele actoren, programma's enz. Deze niveaus en hun doelstellingen zijn met elkaar verbonden. Voorliggende vraag om advies over het betrekken van de burger slaat op het tweede niveau, en meer bepaald het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie, hier met nadruk op wetenschap en innovatie. Zoals het conceptueel kader laat zien, staat dat echter niet los van de andere niveaus. Dat neemt niet weg dat er een verschil is tussen de burger betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid enerzijds en wetenschap en innovatie anderzijds, al zijn die uiteraard met elkaar verbonden. De *quadruple helix*, een uitbreiding van de triple helix bestaande uit de kennisinstellingen, bedrijven en overheid met een vierde pijler waarin de (vertegenwoordigde) burger zit, is een term gelinkt met kennismodellen, innovatiesystemen en innovatie, en dus in eerste instantie met wetenschap en innovatie (zie achtergrondrapport).

Goede communicatie is en blijft de basis voor het betrekken van burgers bij het beleid. Internationaal en ook in Vlaanderen is echter te zien dat burgers steeds meer actief worden betrokken in vormen die verder gaan dan communicatie, bijv. via burgerconsultaties en -deliberaties (zie principe van de participatieladder in het achtergrondrapport). Het is een merkbare evolutie binnen de representatieve democratie, die steeds meer onder druk staat, met als onderliggend doel een meer gedragen beleid en meer gedragen beleidskeuzes. Ook in het nieuwe federale regeerakkoord staat het voornemen om "onze representatieve democratie te verrijken met meer rechtstreekse participatie van burgers in de politieke besluitvorming", met al een aantal meer concrete aanzetten om dat te verwezenlijken.² In de latere beleidsverklaring 'Institutionele Hervormingen en Democratische vernieuwing' wordt bijvoorbeeld een

¹ VARIO (2019). Conceptueel kader voor het opstellen van KPI's ifv beleidsdoelen. Advies 7. <https://www.vario.be/nl/publicaties/advies-7-conceptueel-kader-voor-het-opstellen-van-kpis-ifv-beleidsdoelen>

² https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf

dialoogplatform aangekondigd, waarin samen met burgers zal worden nagedacht over 'de toekomst van het Belgisch federalisme'.³

De 16^e Sustainable Development Goal (SDG) van de V.N. over 'Vrede, justitie en sterke publieke instellingen' omvat de ambitie om "ontvankelijke, inclusieve, participatieve en representatieve besluitvorming op alle niveaus te garanderen" (Doel 16.7). Burgers betrekken zorgt voor een meer doeltreffend beleid dat concrete problemen (van de burgers) oplost. Het hangt in die zin ook samen met de complexe maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan, klimaatverandering, vergrijzing, digitalisering, etc. Zoals de SDG's tonen, zijn die uitdagingen onderling verbonden, en ligt de grootste uitdaging er wellicht in om doelstellingen met elkaar te verzoenen, bijv. economische groei met klimaatactie.

De evolutie om de burger te betrekken lijkt door de coronacrisis alleen maar versterkt te worden. Het betekent echter niet dat burgers overal en altijd (rechtstreeks) bij het beleid betrokken (moeten) worden. Er kan ook in rekening gebracht worden wat burgers belangrijk vinden op basis van, onder meer wetenschappelijke studies maar ook door cocreatie, zoals bijvoorbeeld in *living labs*. Hoe dan ook kunnen burgers in België niet meer doen dan input leveren voor de beleidsmakers. Volgens de grondwet moeten de eigenlijke beslissingen namelijk altijd door verkozen vertegenwoordigers genomen worden (zie achtergrondrapport).

Het (wettelijk) kader om de burger te betrekken bij het beleid is op Vlaams niveau beschikbaar (zie achtergrondrapport). Behalve communiceren/informereren vanuit het beleid naar de burger en de mogelijkheid voor de burger om zelf voorstellen te doen naar het beleid, wordt niet opgelegd om burgers te betrekken. Daarover is in het kader van het witboek 'Open en wendbare overheid' veel denken en studiewerk verricht en zijn ook burgerraadplegingen gehouden (Regering 2014-2019). Het idee in het witboek was te evolueren naar een hybride systeem waarin verschillende vormen van interactief beleid en inspraakarrangementen samen een rol kunnen spelen, zowel de rechtstreekse publieksparticipatie door individuele burgers, het gestructureerde overleg met het middenveld en advisering door (strategische) adviesraden, als de inbreng van nieuwe verenigingen en burgerbewegingen. Ook in het parlement is nagedacht over het betrekken van burgers bij het beleid. Hoe dan ook bestaat er voldoende informatie over waarom en hoe dat het beste gebeurt (zie achtergrondrapport).

Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van mogelijke scenario's die kunnen worden ingezet om de burger te betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid, gemaakt op basis van *deskresearch*, een benchmark van binnen- en buitenlandse bestaande initiatieven en interviews met experts. De scenario's worden samengevat in een model (zie verder). Het model is uitvoerig besproken door de VARIO-raadsleden en dit resulteerde in een aantal aanbevelingen in hoofdstuk 3, onder meer over welke scenario's de voorkeur van VARIO genieten en welke scenario's VARIO niet raadzaam vindt, naast concrete suggesties en aandachtspunten.

³ 13 november 2020, door bevoegde ministers David Clarinval en Annelies Verlinden <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1610/55K1610024.pdf>

2. SCENARIO'S

2.1. Doel?

Er zijn verschillende redenen om burgers meer te betrekken bij het beleid in het algemeen, ongeacht beleidsdomein of -niveau:

- draagvlak voor het beleid en beleidskeuzes, grotere betrokkenheid en meer vertrouwen in de overheid;
- inzicht in voorkeuren, waar mogelijke hinderpalen zitten enz.;
- oplossen van reële problemen, transities realiseren;
- inspiratie voor het beleid.

Die redenen worden meer in detail besproken in het achtergrondrapport. Specifiek m.b.t. wetenschap en innovatie is een doel ook meer draagvlak voor wetenschap en innovatie op zich. Burgers betrekken kan ook de transformatie en take up van technologieën bevorderen. Op die manier draagt het potentieel ook bij aan het verbeteren van het innovatiesysteem en dus aan het realiseren van de Vlaamse ambitie om met dat systeem wereldwijd in de top te staan (zie VARIO-advies 14⁴).

Binnen die ruime, overkoepelende doelstellingen, moeten meer concrete doelstellingen worden geformuleerd. Naar gelang die doelstellingen, zullen de te kiezen scenario's verschillen.

2.2. Wie?

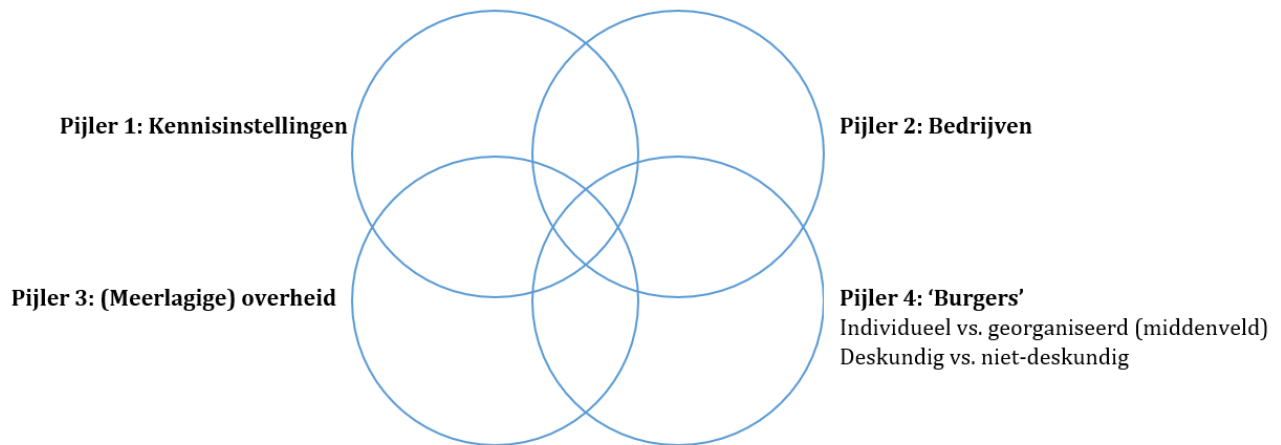
In het achtergrondrapport wordt dieper ingegaan op aspecten die in overweging genomen moeten worden bij het bepalen van wie men precies betreft, afhankelijk van het doel en het specifieke initiatief. Hoe wordt met andere woorden 'burgers', de vierde pijler uit de *quaduple helix* concreet ingevuld (Figuur 1)?

Zoals blijkt uit de analyse van voorbije of lopende initiatieven (zie achtergrondrapport), wordt vaak niet geëxpliciteerd hoe oud betrokken burgers minimaal (moeten) zijn. Enkel volwassenen of ook de jongeren (16-18 jaar of nog jonger)? Sowieso kan er aan 'de burger' verschillende betekenissen worden gegeven. Gaat het voor de volwassenen over inwoners of stemgerechtigden bijvoorbeeld?

Er kan onderscheid gemaakt worden op basis van het feit of burgers als individu, dan wel via (middenveld)organisaties worden betrokken. Een tweede, en voor deze nota fundamentele onderscheid is of ze al dan niet als deskundige worden betrokken.

⁴ VARIO (2020). *Naar de top van kennis- en innovatieregio's in 2030*. Advies 14. <https://www.vario.be/nl/publicaties/advies-14-naar-de-top-van-kennis-innovatieregio%E2%80%99s-2030>

Figuur 1: Quadruple helix (kennis)model



Burgers met (ervarings)deskundigheid

Het betrekken van de maatschappij bij het beleid is niet nieuw. Het 'klassieke' middenveld is al langer betrokken, vooral omwille van de inhoudelijke expertise die daar is opgebouwd en/of de ervaringsdeskundigheid die daarbinnen aanwezig is, denken we aan mutualiteiten (gezondheid), vakbonden (werk) of natuur- en milieuorganisaties (omgeving). Dat soort organisaties maakt ook deel uit van strategische adviesraden en in die zin is hun betrokkenheid al structureel.

Burgers kunnen zich soms moeilijker vereenzelvigen met het 'klassieke' middenveld, met mogelijk zijn eigen belangen en agenda. Jongere burgerorganisaties (zie achtergrondrapport) kunnen dan nodig zijn. Ook die hebben vaak expertise rond bepaalde thema's of verenigen burgers met ervaringsdeskundigheid met betrekking tot een specifiek onderwerp.

Burgers kunnen ook als individu worden betrokken bij het beleid vanuit hun (ervarings)deskundigheid of omwille van het feit dat ze bijzondere affiniteit hebben met een specifiek onderwerp. In dat laatste geval kunnen ze ook *stakeholder* zijn of deel uitmaken van een specifieke doelgroep, naargelang de situatie en de gebruikte terminologie. Hiertoe rekenen we bijvoorbeeld leerlingen en leerkrachten die deelnamen aan het traject 'Van LeRensbelang', over de nieuwe eindtermen in het secundair (zie verder en zie Bijlage 2.3.5. van het achtergrondrapport). Als het gaat over het klimaat, kunnen dat jongeren zijn, omdat vooral zij de gevolgen van de veranderingen zullen ondergaan.

Burgers zonder specifieke (ervarings)deskundigheid

Tot slot kunnen ook niet-deskundige (individuele) burgers betrokken worden. In praktijk komt dat meestal neer op iedereen die wil (een open proces) en/of het bereiken van een representatief staal van de hele bevolking, i.f.v. leeftijd, geslacht, sociale achtergrond enz. Als vooral draagvlak wordt beoogd dan is representativiteit nodig. Daarbij zal men specifieke strategieën moeten inzetten om ook de niet-intrinsiek geïnteresseerden te bereiken, bijvoorbeeld via intermediaire organisaties. Die organisaties worden dan niet ingeschakeld omwille van hun expertise of (ervarings)deskundigheid, maar omdat sommige groepen moeilijk als individu zijn te betrekken. Dan kan bijvoorbeeld gaan over armoede-organisaties. Over het algemeen geldt dat hoe actiever men individuele burgers wil betrekken, hoe moeilijker het is om hen te motiveren.

2.3. Model met mogelijke scenario's voor het betrekken van burgers bij het wetenschaps- en innovatiebeleid.

De mogelijke scenario's om de burger te betrekken zijn samengevat in het model in Figuur 2. Daarbij worden drie hoofdlagen onderscheiden: (1) communiceren, niet toevallig gekozen als basis, (2) een data laag met scenario's waarbij in rekening wordt gebracht wat burgers belangrijk vinden, wat hun bezorgdheden zijn enz. zonder dat ze rechtstreeks beleidsinput leveren, en (3) een laag van scenario's waarbij burgers wel rechtstreeks input leveren voor het beleid. Voor VARIO is in deze derde, bovenste laag in het model enkel plaats voor de burger als (ervarings)deskundige (zie aanbevelingen).

De bijlages van het achtergrondrapport geven een overzicht van verschillende, bestaande initiatieven om de burger te betrekken, voornamelijk gelinkt aan wetenschap en innovatie en het wetenschaps- en innovatiebeleid, zowel Vlaams als internationaal. Tabel 1 bevat een lijst van de initiatieven in dat overzicht en geeft aan waar ze thuishoren binnen het model met scenario's. Het overzicht kan dienen als inspiratie voor nieuwe initiatieven.



Figuur 2: Model met mogelijke scenario's voor het betrekken van de burger bij het wetenschaps- en innovatiebeleid. Zie aanbevelingen voor scenario's die VARIO verkiest.

Goede voedingsbodem: reguleren, faciliteren enz.	Directe input burger voor beleid	Beleidsruimte vrij(er)	Grotere schaal - Bijv. prioriteiten volgende regering; toekomstvisies <hr/> Kleine schaal - Bijv. burgerbegroting experiment; stakeholdersconsultaties verruimen
	Voor VARIO alleen burger als (ervarings) deskundige	Beleidsruimte beperkt door bestaand kader	Bijv. Vlaamse missies
		Beleid ligt vast	Bijv. in klankbordgroep Moonshot, stuurgroep AI-plan enz.
		Data laag - Indirecte input burger voor beleid	Cocreatie met verschillende pijlers quadruple helix
	Indirecte input burger voor beleid	Via (bevragingen i.h.k.v.) (wetenschappelijke) studies en monitoring	Bijv. Grote Coronastudie, VRWI toekomstverkenningen, wetenschapsbarometer enz.
		Door (W&I)-beleidsmakers	Diverse initiatieven, zie bestuursdecreet 2019
	Communiceren	Door W&I-actoren (in opdracht beleid)	Diverse initiatieven, zie beleidsplan wetenschapscommunicatie, ook in beheersovereenkomsten

Tabel 1: Voorbeelden van bestaande initiatieven voor het betrekken van de burger, uit Bijlage 2 van het achtergrondrapport, en hun plaats in het model met scenario's. Vlaams en voor wetenschap en innovatie (W&I) tenzij anders aangegeven.

Direct	deskundige	Keuze Transitieprioriteiten Visie 2050 (2016)
Direct	deskundige	Brussel: Burgerpanel programma co-create van Innoviris
Direct	deskundige	Nederland: Keuze missies (2018)
Direct	(ook) niet-desk.	G1000 (2011) (niet W&I)
Direct	(ook) niet-desk.	Burgerbegroting Antwerpen (niet W&I)
Direct	(ook) niet-desk.	Burgerkabinetten Sven Gatz (2015-2018) (niet W&I)
Direct	(ook) niet-desk.	Van LeRensbelang' (2016) (niet W&I)
Direct	(ook) niet-desk.	Burgerraadpleging i.h.k.v. het Klimaat- en Energiebeleidsplan (2019) (niet W&I)
Direct	(ook) niet-desk.	viWTA (2000-2012)
Direct	(ook) niet-desk.	Federaal: Noordzeevisie 2050 en Think Tank North Sea
Direct	(ook) niet-desk.	Europa: Openbare raadplegingen Europese Commissie
Direct	(ook) niet-desk.	Europa: Engage 2020 (2013-2015)
Direct	(ook) niet-desk.	Europa: 'Special Eurobarometer 419. Public Perceptions of Science, Research and Innovation' (2014)
Direct	(ook) niet-desk.	Europa: Citizen and Multi-Actor Consultation on Horizon 2020 (CIMULACT) (2015-2018)
Direct	(ook) niet-desk.	Europa en Vlaanderen: Missies voor Horizon Europe (2020)
Direct	(ook) niet-desk.	Nederland: Nationale Wetenschapsagenda (2015)
Direct	(ook) niet-desk.	Denemarken: 'Research 2025' (2017)
Direct	(ook) niet-desk.	Oostenrijk: 'Research, Technology and Innovation Strategy 2020' (2009)
Direct	(ook) niet-desk.	Oostenrijk: 'Open Innovation Strategy' (2016)
Datalaag	studie	Agoria Smart City Poll (2018)
Datalaag	studie	De Wetenschapsbarometer
Datalaag	studie	Smart City Meter
Datalaag	studie	De Grote Coronastudie (niet W&I)
Datalaag	cocreatie	<i>Citizen science</i>
Datalaag	cocreatie	Hackatons
Datalaag	cocreatie	<i>Living labs</i> /proeftuinen: Zorg Proeftuinen Vlaanderen (2013-2016), imec.livinglabs, Imec City of Things, Antwerpen - City of Things, Smart Flanders
Datalaag	cocreatie	Hackable City of Things
Datalaag	cocreatie	De Corona Denktank en 'Makers Against Corona' (2020)
Datalaag	cocreatie	Brussel: Programma co-create van Innoviris
Communiceren	actoren	(Wetenschaps)communicatie en Beleidsplan Wetenschapscommunicatie
Communiceren	actoren	Ik heb een vraag
Communiceren	actoren	Vlaamse wetenschapsagenda (2018)

2.3.1. Communiceren

Goede communicatie is de absolute basis van een goede strategie om burgers te betrekken. Dat moet goed zitten op alle niveaus: op het laagste niveau, met de actoren, op beleidsdomeinniveau én op regeeringsniveau. Dat kan burgers motiveren om ook meer actief betrokken te worden.

2.3.1.1 Door wetenschaps- en innovatie-actoren (in opdracht van het beleid)

Op het gebied van wetenschapscommunicatie voert de Vlaamse overheid al sinds lang een doordacht beleid. Momenteel loopt het Beleidsplan Wetenschapscommunicatie 2015-2020, en wordt een nieuw plan voorbereid (zie Bijlage 2.1.1. van het achtergrondrapport). Voor sommige van de actoren is communicatie en *outreach* opgenomen in de beheersovereenkomsten. Vanuit het beleid gaan steeds meer aandacht en middelen naar wetenschapscommunicatie. Dat weerspiegelt zich bijvoorbeeld in het feit dat het (nieuwe) Vlaams actieplan Artificiële Intelligentie (AI) (zie Box 1), een specifiek budget voor communicatie heeft. Het blijkt ook bijvoorbeeld uit de organisatie van de Vlaamse wetenschapsagenda in 2018 (zie Bijlage 2.1.3. van het achtergrondrapport). Dat initiatief illustreert tegelijk dat communiceren verder gaat dan alleen informeren. Daarnaast zijn er initiatieven als de Open Bedrijvendagen, waarbij ook van de bedrijven uit wordt gecommuniceerd over wat er aan wetenschap en innovatie gebeurt in Vlaanderen.

De Open Bedrijvendagen en andere events en initiatieven zijn over het algemeen een groot succes, qua aantallen mensen die ze bereiken. Veel burgers hebben een honger naar kennis. Uit de voorbije metingen van de wetenschapsbarometer (zie Bijlage 2.1.5. van het achtergrondrapport) blijkt een groot vertrouwen in de wetenschap in Vlaanderen, maar de burger vindt dat wetenschappers onvoldoende communiceren. De jongste wetenschapsbarometer toont wel verbetering op het gebied van communicatie. Een meerderheid van de Vlamingen vindt ook dat de wetenschappers duidelijk en eenvoudig communiceerden tijdens de crisis.

Box 1: Vlaams actieplan Artificiële Intelligentie

Het Vlaams actieplan Artificiële Intelligentie (AI) (VR 2019 2203 DOC 0318/1QUATER) (2019-2023) werd in maart 2019 gelanceerd door toenmalig minister van Innovatie, Philippe Muyters.⁵

Ter voorbereiding van het plan liet het Departement EWI in het voorjaar van 2018 een benchmarking uitvoeren door consultants van PwC. Deze studie resulteerde in een eerste omgevingsanalyse die later de basis vormde om het betrokken werkveld in Vlaanderen samen te brengen op een *stakeholderdag*. Hiermee volgde het Departement EWI de werkwijze en filosofie van het witboek 'Open en wendbare overheid' (zie achtergrondrapport).

⁵ <https://www.ewi-vlaanderen.be/nieuws/vlaams-actieplan-artificiele-intelligentie-gelanceerd>

Het AI-plan zelf bestaat uit drie complementaire onderdelen:

1. Top strategisch basisonderzoek voor het gericht ontwikkelen van nieuwe kennis, wetenschappelijke doorbraken en talent op wereldniveau daar waar Vlaanderen al excellent presteert én waar synergie kan bekomen worden met de vraaggedreven implementatie-agenda van het Vlaamse bedrijfsleven.
2. Een centrale focus op de implementatie van AI-toepassingen en het ondersteunen van digitalisatie in het bedrijfsleven.
3. Een sterk flankerend beleid waarin naast de significante opleidingsnoden gericht op de arbeidsmarkt ook op het vlak van juridische, ethische, democratische en socio-economische aspecten van AI wordt gewerkt. (jaarlijks 5 miljoen euro)

De stuurgroep van het Vlaams actieplan AI bestaat uit mensen van het bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid.

Binnen het AI-plan is een apart budget voorzien voor communicatie. In dat kader is het 'Kenniscentrum data en maatschappij', een kenniscentrum voor juridische, ethische en maatschappelijke aspecten van artificiële intelligentie en datatoepassingen, opgezet.⁶ Andere communicatie-initiatieven staan in de steigers en zullen online bekend worden gemaakt.⁷

2.3.1.2 Door beleidsmakers in wetenschap en innovatie

Uit het nieuwe bestuursdecreet van 2019 (zie achtergrondrapport) blijkt ook op beleidsniveau een toegenomen aandacht voor communicatie en transparantie. De Vlaamse Regering heeft een wekelijkse persconferentie, al haar beslissingen komen online enz. Er wordt ook vanuit de beleidsmakers in wetenschap en innovatie gecommuniceerd, zoals in het verleden bijvoorbeeld over (de lancering van) het AI-plan of de Moonshot, of recenter over de extra middelen voor COVID19-onderzoek.

Geïnteresseerde burgers kunnen vandaag al veel informatie vinden over de inspanningen van Vlaanderen, inclusief het wetenschaps- en innovatiebeleid, rond grote maatschappelijke thema's, bijvoorbeeld i.v.m. het klimaat. De vraag "Wat doet Vlaanderen voor het klimaat?" levert bijvoorbeeld deze relevante site op in Google: <https://omgeving.vlaanderen.be/energie-en-klimaat>. In functie van een breed draagvlak zijn echter strategieën nodig om ook niet-intrinsiek geïnteresseerden te bereiken, bijv. via (middenveld)organisaties.

⁶ <https://data-en-maatschappij.ai/>

⁷ Onder meer via www.digitaletekomst.be/

2.3.2. Dataaag - indirecte input burger voor beleid

Ook zonder rechtstreekse participatie kan het beleid steunen op een goed inzicht in wat burgers willen en belangrijk vinden. Dat inzicht kan op verschillende manieren tot stand komen. Dergelijke dataaag is een mogelijk onderdeel van *evidence informed* beleid.⁸

2.3.2.1 Via (bevragingen i.h.k.v.) (wetenschappelijke) studies en monitoring

Hierbij denken we in eerste instantie aan het inschakelen van wetenschappelijke experts en het steunen op, al dan niet reeds bestaande, wetenschappelijke studies. Wanneer ze gebruik maken van bevragingen, leunen die studies dicht aan tegen burgerconsultaties (bovenste laag in het model), met dat belangrijke verschil dat ze door kennisinstellingen en niet door de overheid georganiseerd worden. De overheid kan haar beleid uiteraard wel steunen op die bevragingen. Dat is precies wat gebeurt met de Grote Coronastudie (zie Bijlage 2.3.1. van het achtergrondrapport) en naar verwachting ook zal gebeuren met het wetenschappelijk internetpanel van de Vlaamse universiteiten.⁹

Ook de raadplegingen van de VRWI, de voorganger van VARIO, in het kader van de Toekomstverkenningen 2025 kunnen we als dataaag beschouwen. De VRWI Toekomstverkenningen 2025 werden uitgevoerd in 2013 op zoek naar transitiegebieden die een antwoord kunnen bieden op de complexe maatschappelijke uitdagingen. In de panels voor de verschillende transitiegebieden werden niet alleen experts betrokken afkomstig uit (1) bedrijfsleven, (2) kennisinstellingen, en (3) overheid, maar ook uit de (4) maatschappelijke pijler (onder meer Bond Beter Leefmilieu, Febeliec, Febiac, vakbonden, mutualiteiten, Zorgnet-Icuro, BioForum Vlaanderen, Verbond van Belgische Tuinbouwveilingen en Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties (OIVO)). De vierde pijler van de *quadruple helix* werd hier dus via het georganiseerde middenveld betrokken. Voor zijn memorandum 2019-2024 deed VARIO eveneens een ruimere raadpleging dan gangbaar. Naast meer traditionele *stakeholders* en hun vertegenwoordigers werd 'jong talent onder de 35' uit zowel ondernemerswereld als academische wereld bevroegd. De *quadruple helix* kan in dit specifieke geval worden bekeken als: (1) industrie, (2) kennisinstellingen, (3) overheid en (4) maatschappij via de specifieke doelgroep van jonge *high potentials*. Het gaat in de voorbeelden van de VRWI en VARIO om het raadplegen van de 'burger als deskundige'. Dat was in beide gevallen slechts één onderdeel tussen andere praktijken om vervolgens tot een *evidence informed* advies te komen binnen de adviesraad, dat vervolgens aan de Vlaamse regering werd bezorgd.

⁸ *Evidence based* en *evidence informed* beleid zijn termen die vaak min of meer als synoniem worden gebruikt. Nochtans is het niet hetzelfde en de precieze betekenis die eraan gegeven wordt varieert ook. Hier volgen we het Rathenau Instituut (2012). *Evidence informed* beleid maakt gebruik van beschikbaar bewijs uit onderzoek, kennis, ervaring enz. Meestal zal dat bewijs niet eenduidig aantonen dat bepaalde beleidskeuzes of -maatregelen te verkiezen zijn, zeker in het geval van complexe maatschappelijke problemen. Een probleem is vrijwel altijd vanuit meerdere, soms conflicterende, wetenschappelijke perspectieven te benaderen en ook kennis kan 'gepolitiseerd' zijn. Bij *evidence based* beleid is er wel meer eenduidigheid en is er objectief bewijs voor het te volgen beleid. Zie: Slob, M. & Staman, J. (2012). *Beleid en het bewijsbeest – Een verkenning van verwachtingen en praktijken rond evidence based policy*. Den Haag: Rathenau Instituut. https://www.rathenau.nl/sites/default/files/Beleid_en_het_bewijsbeest-Rathenau.pdf.

⁹ <https://viir.be/nieuws/wetenschappelijk-internet-panel/>

Ook diverse andere studies en analyses passen onder de data laag, zoals het in kaart brengen van thema's waarrond middenveldorganisaties en nieuwe burgerinitiatieven werken en het screenen van sociale media (als uitbreiding van screenen van meer klassieke media).

Burgerconsultaties door de beleidsmakers en bevestigingen met als duidelijke doelstelling om beleidsinput te leveren, worden hier niet onder gerekend. Dat soort initiatieven zit in de bovenste laag in het model. Ze zijn minder 'neutraal' en kunnen voor meer of andere verwachtingen zorgen bij de deelnemers over de uitkomst. Niettemin, beschouwen we ook monitoringinstrumenten als de wetenschapsbarometer onder de data laag. De wetenschapsbarometer (zie Bijlage 2.1.5. van het achtergrondrapport), georganiseerd door het Departement EWI in opdracht van minister Muylers en nadien minister Crevits, brengt in eerste instantie het draagvlak voor wetenschap in Vlaanderen in kaart en gaat dus vooral over de actoren. De barometer belicht echter ook zaken i.v.m. het beleid. Zo bleek bijvoorbeeld dat Vlaamse burgers positief staan tegenover de ondersteuning van wetenschappelijk onderzoek, specifiek ook van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, door de overheid. De grens tussen de data laag en burgers die direct betrokken worden via burgerconsultaties is dus niet altijd heel duidelijk. Veel heeft te maken met hoe het initiatief gekaderd wordt. Beleidsinput leveren is bij de wetenschapsbarometer van ondergeschikt belang en voor het grootste deel indirect.

2.3.2.2 Cocreatie met verschillende pijlers uit de *quadruple helix*

De *quadruple helix* bestaat uit vier pijlers, de overheid, kennisinstellingen, bedrijven en de burger. De laatste pijler is de recentste uitbreiding van de bestaande *triple helix*. De focus ligt hier op vormen van cocreatie met de burger, maar daarbij zijn niet noodzakelijk alle vier pijlers betrokken, en is ook niet steeds dezelfde pijler de 'trekker'. Cocreatie met de burger omvat bijvoorbeeld *living labs* (overheid, bedrijven en/of kennisinstellingen als trekker), waarbij worden burgers (idealiter) betrokken in het gehele innovatieproces. *Living labs* zijn een concrete manier om de burger te betrekken volgens de denkbeelden van 'Open Innovatie 2.0' (zie achtergrondrapport), waarmee ook het *quadruple helix* model sterk verbonden is. Andere voorbeelden van cocreatie zijn *citizen science* (kennisinstellingen als trekker), *hackable cities* (burgers als trekker), gebruikerspanels (bedrijven als trekker), *user centred innovation* (bedrijven als trekker), *hackatons* (overheid en/of bedrijven als trekker) enz. (voor meer uitleg zie achtergrondrapport). Een voorbeeld waarbij wel elk van de vier pijlers van de *quadruple helix* samenwerkte is 'Hack The Crisis'. Dat initiatief kaderde in *hackatons* wereldwijd om problemen van de coronacrisis op te lossen. De Vlaamse versie werd gelanceerd door de Vlaamse tech- en start-upwereld en ondersteund door de Vlaamse overheid via 'Vlaanderen Helemaal Digitaal'.¹⁰ Ook financiering van wetenschappelijk onderzoek en innovatie door burgers kan onder cocreatie beschouwd worden. Die financiering kan verschillende vormen aannemen: crowdfunding, filantropie, fondsen enz. (zie achtergrondrapport).

¹⁰ <https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-helemaal-digitaal/blog/app-voor-thuisdiagnose-van-corona-wint-hackathon>

Cocreatie hoort onder de data laag omdat burgers daarbij via (hun gedrag in) de praktijk input (*evidence*) aanleveren voor het beleid. Het bekende Vlaamse *citizen science* project, CurieuzeNeuzen¹¹ (zie Bijlage 2.1.7. van het achtergrondrapport) bijvoorbeeld, toonde zowel het belang dat burgers hechten aan luchtkwaliteit als meer specifiek op welke locaties de problemen zich voordoen.

Vlaanderen is historisch gezien een koploper in clusterbeleid dat innovatie in de *triple helix*, ingebed in een voornamelijk economische context, moet bevorderen. Een goed werkende *triple helix* is een goede startbasis geeft voor het vormgeven van de *quadruple helix*, in een gecombineerde maatschappelijk-economische context. Ook met betrekking tot (cocreatie in) de *triple helix* zijn er momenteel echter nog een aantal beperkingen:

- Het huidige ondersteuningsbeleid is sterk gebaseerd op de verschillende verticale silo's waarbij de ondersteuning daarenboven wordt beheerd door verschillende departementen.
- Een aantal instrumenten in het huidige ondersteuningsbeleid voor innovatie laten meestal minder dan drie helices aan bod komen, in veel gevallen fungeert de overheid eerder als 'subsidieverstrekker' (bijv. VLAIO of FWO) dan als partij in het innovatieproject.
- Binnen het huidige instrumentarium is er geen of beperkte mogelijkheid om effectief samen te werken met organisaties die instaan voor diensten van algemeen (economisch) belang zoals steden en gemeenten, ocmw's (DAB), ziekenhuizen, energie- en waterleveranciers (DAEB) in een evenwaardig partnerschap. Nu is het enkel mogelijk dat deze organisaties op eigen middelen deelnemen en/of zijn er een beperkt aantal oproepen waar hun activiteiten kunnen gesteund worden (bijv. oproep circulaire economie als transversaal thema, of Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO)). Nochtans heeft Vlaanderen ervaring met een innovatie-instrumentarium om deze evenwaardige partnerschappen mogelijk te maken (bijv. Zorg Proeftuinen, zie Bijlage 2.1.9.1. van het achtergrondrapport).

2.3.3. Directe input burger voor beleid

Burgers kunnen ook op een meer expliciete manier betrokken worden bij beleidsprocessen, en als het ware 'mee aan de beslissingstafel' zitten. Het is daarbij niet de bedoeling om de beslissingen aan burgers over te laten. Dat kan ook grondwettelijk niet in België, waar verkozen beleidsmakers beslissingen moeten nemen. Zij kunnen wel input van burgers vragen en daar, al dan niet rekening mee houden, net zoals met de input van andere pijlers uit de *quadruple helix*.

Directe beleidsinput van 'klassiekere' middenveldorganisaties meenemen is niet nieuw. Die organisaties zitten al langer structureel mee aan tafel, voornamelijk vanuit hun rol als expert en vaak als deel van adviesraden. Het middenveld is bijvoorbeeld ook geconsulteerd bij de keuze van de transitieprioriteiten in Visie 2050 (zie Bijlage 2.1.12. van het achtergrondrapport).

¹¹ <https://curieuzeneuzen.be/>

Ook individuele burgers kunnen expertise hebben, al dan niet als ervaringsdeskundige, of vanuit bijzondere affiniteit met een specifiek onderwerp. Bovendien kan input voor het beleid van burgers die geen expert zijn, complementair zijn aan die van experts.¹² Internationale ervaringen hebben bijvoorbeeld uitgewezen dat aanbevelingen van burgers voor onderzoek en beleid visionair en innovatief kunnen zijn, én aansluiten op maatschappelijke behoeften en aandachtspunten.¹³ Experts zijn vaak gedreven door specifieke kennis, idealen of belangen en zijn over het algemeen ook gespecialiseerd in één welbepaald domein. Burgers hebben het voordeel dat zij met open en ruime blik kunnen kijken.

Initiatieven hoger op de participatieladder dan communicatie, om (individuele) burgers bij het beleid te betrekken, werden tot nu toe niet zo vaak georganiseerd op het niveau van de Vlaamse regering en haar verschillende beleidsdomeinen. Er zijn wel een aantal voorbeelden, zoals het traject 'Van LeRensbelang' uit 2016. Daarbij raadpleegde de Vlaamse overheid, in opdracht van toenmalig minister van Onderwijs Hilde Crevits, leerlingen, leerkrachten en experts (zie Bijlage 2.3.5. van het achtergrondrapport) in functie van het aanpassen van de eindtermen van het secundair onderwijs. Leerkrachten en leerlingen zijn individuele burgers met grote affiniteit met het onderwerp uit het voorbeeld. Of het dan ervaringsdeskundigen, *stakeholders* of doelgroepen moeten genoemd worden, is eerder een kwestie van terminologie. Daarnaast konden ook burgers zonder expertise of specifieke betrokkenheid hun inbreng doen in de loop van het proces.

De intentie uit het witboek 'Open en wendbare overheid' (zie achtergrondrapport) om burgers telkens te consulteren n.a.v. witboeken, groenboeken en conceptnota's, via het consultatieplatform, is nog niet in de praktijk gebracht. De meeste voorbije initiatieven in Vlaanderen waren op het niveau van steden en gemeenten. Internationaal is de Europese Commissie als voorbeeld aan te halen. Zij heeft quasi voortdurend consultaties lopen. Slechts bij één van de voorbeelden uit de bijlagen in het achtergrondrapport, co-create van Innoviris, zijn, wanneer het gaat om individuen, enkel individuen met ervaringsdeskundigheid of bijzonder affiniteit met het onderwerp betrokken. Wel is het zo dat zij vaker worden gehoord in de meer diepgaande fases van trajecten.

Hoofdstuk 2 in het achtergrondrapport bevat een overzicht, op basis van *deskresearch* en expertenbevestigingen, van het waarom en hoe van burgers meer direct bij het beleid te betrekken. Belangrijke punten daaruit zijn:

- Het doel van een specifieke actie moet zinvol en transparant zijn, en ook vooraf vastliggen en aan deelnemers worden meegedeeld.
- Men moet duidelijk zijn naar de deelnemers wat met de resultaten zal gebeuren. In elk geval is het belangrijk om naar hen terug te koppelen.
- Betrekken gebeurt best zo vroeg mogelijk in het beleidsproces, maar kan op elk moment.
- Burgers denken niet in vakjes van beleidsdomeinen.
- Zeker wanneer niet-deskundigen worden betrokken, moeten onderwerpen goed gekozen worden. In eerste instantie denken we dan aan onderwerpen die raken aan maatschappelijk

¹² p 25 in viWTA (2008). *Energie nu. En morgen?* viWTA dossier special. Brussel: viWTA, Vlaams Parlement. <https://ist.vito.be/nl/pdf/dossiers/dossier19-energie.pdf>.

¹³ OECD (2017). *Open Research Agenda Setting*. OECD Science, Technology And Innovation Policy Papers No. 50. Parijs: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/74edb6a8-en> en Hebáková, L., Rättinger, T., Jansa, L. & Vančurová, I. (2018). *Deliverable 5.3 – Report on the impact of the project. Citizen and Multi-Actor Consultation on Horizon 2020*. <http://www.cimulact.eu/wp-content/uploads/2018/06/CIMULACT-D5.3.pdf>

relevante thema's en dus dicht bij elke burger staan, zoals bijvoorbeeld "Hoe kunnen wetenschap en innovatie mobiliteitsproblemen waar jij mee te maken hebt helpen oplossen?". Mits een goede opleiding/inlichting vooraf kunnen burgers ook bij meer technische en/of moeilijke zaken betrokken worden.

- Men moet zich hoeden voor *pop polls*. Thema's die bij de burger het meest populair zijn, zijn niet noodzakelijk het meest urgent of belangrijk. Een populair thema bij de Vlaamse wetenschapsagenda van het FWO (zie Bijlage 2.1.3. van het achtergrondrapport) was bijvoorbeeld de *plastic soup*, waar op dat ogenblik in de media veel om te doen was. Dezelfde oefening vandaag zou wellicht veel vragen over gezondheid en virussen opleveren.
- Wanneer de regering een burgerconsultatie houdt, moet ze daar via het consultatieportaal over informeren volgens het nieuwe bestuursdecreet (zie achtergrondrapport). De memorie van toelichting bij dat decreet, verwijst ook naar het consultatieplatform, een nieuwe, *online tool* die alle Vlaamse bestuursniveaus kunnen gebruiken voor de eigenlijke consultaties, van burgers, maar ook van bedrijven, organisaties en andere belanghebbenden.

Een mogelijke manier van werken is met een poule van burgers (in de grootteorde van een paar 1000), een burgerpanel, waaruit men mensen kan contacteren telkens wanneer de nood of vraag er is. Zo'n panel moet representatief zijn voor de gehele bevolking, maar met de mogelijkheid om zich ook op bepaalde doelgroepen te richten. Het panel is te selecteren uit intrinsiek gemotiveerde burgers. Voor het samenstellen van en werken met zo'n panels kan een voorbeeld genomen worden aan reeds bestaande panels, zoals de 16.000 mee-makers van imec (zie Bijlage 2.1.9.2. achtergrondrapport) of aan het burgerpanel waar de Vlaamse universiteiten vanaf 2021 een beroep willen op doen.¹⁴

De voorbeelden in de bijlages van het achtergrondrapport van individuele burgers die rechtstreeks zijn betrokken bij het (wetenschaps- en innovatie)beleid, zijn over het algemeen losstaande, éénmalige initiatieven. De Europese Commissie bevraagt wel burgers op een systematische, structurele manier via online bevestigingen. Minister Crevits wil ook voor Vlaanderen een structurele aanpak. Het nieuwe, Vlaamse consultatieplatform kan een instrument zijn om dat te organiseren op een gelijkaardige manier als de Europese Commissie.

Naar gelang hoeveel beleidsruimte er is, in hoeverre al keuzes zijn gemaakt, kunnen burgers op verschillende manieren direct bij het beleid betrokken, als het ware 'mee aan tafel'.

2.3.3.1 Beleid ligt vast/voornaamste beleidskeuzes zijn gemaakt

Wanneer de voornaamste beleidskeuzes zijn gemaakt, zoals bijvoorbeeld in het geval van het AI-programma (zie Box 1) en de Moonshot (zie Box 2), kan de burger, rechtstreeks of via intermediaire organisaties, deel uit maken van organen die de initiatieven nog (licht) kunnen bijsturen: de maatschappelijke klankbordgroep voor de Moonshot en de stuurgroep van het Vlaams actieplan AI.

¹⁴ <https://vliir.be/nieuws/wetenschappelijk-internet-panel/>

Voor de klankbordgroep van de Moonshot wordt de Bond Beter Leefmilieu, die over de nodige expertise ter zake beschikt, genoemd als mogelijk lid. De vierde pijler maakt momenteel geen deel uit van de stuurgroep van het AI-plan.

Eens alle keuzes zijn gemaakt, kan de burger ook nog bij de volgende beleidsstadia worden betrokken, bij uitvoering en bij evaluatie. Beleidsuitvoering hoort onder cocreatie waarbij de burger indirecte input levert voor het beleid, de data laag in het model (zie hoger). Ook hier geldt dat niet alle onderwerpen even geschikt zijn. CO₂-neutraliteit staat op zich dicht bij de burger, maar hoe dat via Moonshot mee wordt gerealiseerd veel minder, omdat het gaat over hoogtechnologische *state of the art*. Burgers betrekken bij beleidsevaluaties lijkt weinig of niet te gebeuren. Gezien het belang van een concrete impact om burgers te motiveren (zie achtergrondrapport), lijkt dat minder interessant, al zou het in theorie wel kunnen.

Box 2 Moonshot 'De Vlaamse industrie koolstofcirculair en CO₂-arm tegen 2050'

In maart 2019 werd de Moonshot 'De Vlaamse industrie koolstofcirculair en CO₂-arm in 2050 door de ontwikkeling van marktrijpe innovatieve technologieën in Vlaanderen tegen 2040'¹⁵ gelanceerd door toenmalig minister van Innovatie, Philippe Muyters. Binnen dit nieuwe initiatief zijn vanaf 2020 en voor een periode van 20 jaar, jaarlijks 20 miljoen euro bijkomende, recurrente innovatiemiddelen voorzien.

Met de Moonshot zet de Vlaamse Regering in op het verminderen van globale broeikasgasemissies en dus op klimaatdoelstellingen. Het initiatief is daarom ook opgenomen in het Vlaamse Klimaatbeleidsplan (2019)¹. In het kader van dit klimaatbeleidsplan werd ook een burgerconsultatie georganiseerd (zie Bijlage 2.3.6. van het achtergrondrapport). 36% van de totale broeikasgasemissies in Vlaanderen zijn afkomstig van industriële sectoren. 80% daarvan komt op rekening van de energie-intensieve sectoren, waarbinnen 90% van de raffinage, chemie- ijzer en staalsector. De Moonshot moet ertoe bijdragen dat die uitstoot drastisch naar beneden gaat.

De Moonshot is van oorsprong bottom up, gedreven door de maatschappelijke nood aan klimaatvriendelijke oplossingen voor het CO₂-emissieprobleem enerzijds en de ambitie van Vlaamse bedrijven om deze oplossingen aan te reiken anderzijds. Het bouwt op al bestaande sterktes en expertises die de bedrijven geïdentificeerd hebben aan de Vlaamse kennisinstellingen.

Omwille van de centrale rol die chemie en kunststoffen spelen in zowel de CO₂-emissie als in het vermijden ervan door baanbrekende oplossingen te ontwikkelen waar andere sectoren hun producten duurzamer mee kunnen maken, werd Catalisti gevraagd om de trekkersrol op zich te nemen. Tegen 2040 moeten technologische doorbraken gerealiseerd zijn, die na implementatie ervan (hierbij investeringscycli van ± tien jaar in acht genomen) tegen 2050 zullen bijdragen tot het behalen van de Vlaamse klimaatdoelstellingen met behoud van de economische meerwaarde. De voorziene middelen moeten lange termijn risicovolle innovatie bevorderen.

¹⁵ Moonshot conceptnota (2019). https://catalisti.be/wp-content/uploads/2019/08/moonshot_conceptnota_v20190814.pdf



De Moonshot is opgebouwd uit vier essentiële en nauw verbonden onderzoekstrajecten (MOT= Moonshot Onderzoekstraject). Mogelijk komt er in een later fase nog een vijfde onderzoekstraject bij. De Moonshot-onderzoekstrajecten worden ondersteund door en kunnen bouwen op vijf competenties (*enablers*) waarvoor in Vlaanderen top-expertise aanwezig is.

Het opzet van de Moonshot gaat verder dan alleen onderzoek en het ontwikkelen van doorbraaktechnologieën. Door middel van het ondersteunen van piloot- en demonstratieprojecten wil men de doorbraaktechnologieën en energie-innovaties van het laboratorium naar de markt brengen. Daarnaast mikt men op de opbouw van de waardeketens en *business cases* door en voor bedrijven. De Moonshot moet een hefboom zijn voor Europese middelen.

Het recent verschenen rapport 'Naar een koolstofcirculaire en CO2-arme Vlaamse industrie'¹⁶ moet het Moonshot-programma in een breder perspectief plaatsen en levert er ook verdere input voor. Een groep experts onder leiding van Deloitte deed voor het rapport een jaar lang onderzoek naar potentiële nieuwe technologieën en vroeg de visie van tientallen deskundigen uit het brede werkveld: bedrijven, onderzoeksinstellingen, overheden en middenveld.

De Moonshot zal gebruik maken van de bestaande instrumenten binnen VLAIO (SBO's, sprint-SBO's) waarvoor oproepen naar voorstellen worden gelanceerd. Voor het Moonshotinnovatieprogramma werd bewust geen nieuwe structuur opgericht. Het is ingebed in Catalisti als gaststructuur. Een stuurgroep, 'Moonshot Governance Board', bestaande uit CEO's en leidinggevenden uit de industrie bewaakt de strategie en visie van de Moonshot en beslist welke projectvoorstellen naar het Hermes Beslissingscomité gaan. De stuurgroep stemt ook af met de relevante ministers. De wetenschappelijke validatie van de voorgestelde initiatieven gebeurt door een onafhankelijk wetenschappelijk adviesorgaan.

Om een breed maatschappelijk draagvlak te garanderen zal tot slot ook een 'Maatschappelijke Klankbordgroep' geïnstalleerd worden. De samenstelling ervan is gepland voor de tweede helft van 2020 en moet uiterlijk aan het einde van het jaar rond zijn. Dit overlegorgaan zal enerzijds een informatieplatform voor de activiteiten en ambities van de Moonshot voor de Vlaamse industrie bieden en heeft anderzijds tot doel om d.m.v. een constructieve dialoog een brede gedragenheid van de lopende Moonshot-programma's te garanderen. Resultaten van de Moonshot en de voortgang zullen eraan worden gerapporteerd. De Klankbordgroep zal ook mogelijke wijzigingen in de roadmap bespreken. Potentiële leden van deze Klankbordgroep zijn o.a. de volgende: Bond Beter Leefmilieu, VOKA, VARIO, VLIR, industriefederaties (zoals Agoria, essenscia, Fevia), SOC's, Kabinetten (Innovatie, Energie, Omgeving), Departement EWI en VLAIO. Deze Maatschappelijke Klankbordgroep zal één keer per jaar samenkomen.

Omwille van de toenemend aandacht voor communicatie, is de Moonshot gevraagd om op dat gebied inspanningen te leveren. Er is daarom bijvoorbeeld een communicatiespecialist aangenomen, wat nieuw is voor Catalisti. De Moonshot heeft geen specifiek budget voor communicatie, maar communicatie maakt deel uit van het algemene operationele budget.

¹⁶ Deloitte (2020). *Naar een koolstofcirculaire en CO2-arme Vlaamse industrie. Contextanalyse en roadmapstudie. Publicatie voor het brede publiek. Studie in opdracht van VLAIO.* <https://www.ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/bestanden/roadmapstudie.pdf>

2.3.3.2 Beleidsruimte beperkt door bestaand kader/vroegere keuzes

Wanneer beleidsbeslissingen moeten genomen worden op relatief korte termijn, ligt het kader vaak al grotendeels vast door eerdere keuzes en beslissingen. Dat beperkt de vrijheidsgraad van die beslissingen en dus de mate waarin rekening kan worden gehouden met externe input, van experts, burgers en anderen. We illustreren dat hier aan de hand van een voorbeeld, de Vlaamse missies.

De beleidsnota EWI 2019-2024 bevat de intentie om in Vlaanderen een meer missiegericht innovatiebeleid te voeren, al is niet helemaal duidelijk wat daar precies mee wordt bedoeld. Precisering is zeker nodig gezien de variatie in inhoud die aan missies gegeven kan worden (zie Box 3). Onder meer o.w.v. zijn doelgerichtheid, is missiegericht verschillend van thematisch wetenschaps- en innovatiebeleid, maar de twee worden soms verward.

Missies hebben een grote verwachte maatschappelijke impact en zullen in principe omvangrijke budgetten vragen. Voor het slagen van de missies zal draagvlak nodig zijn, zeker omdat het vaak ook gedragsverandering van de burger zelf vereist en gepaard kan gaan met een hogere kost voor de burger. Missies zijn daarnaast bij uitstek transversale thema's waarbij idealiter meerdere beleidsdomeinen samenwerken. Het zijn daarom typisch onderwerpen waarbij de burger kan betrokken worden, zoals de Europese Commissie doet voor haar missies, en in het kader waarvan er ook Vlaamse initiatieven zijn (zie Bijlage 2.4.5. van het achtergrondrapport). In Nederland heeft men de maatschappelijke pijler weliswaar betrokken bij het vormgeven van de (Nederlandse) missies, maar niet door overleg met individuele burgers, wel met het georganiseerde middenveld met de nodige kennis ter zake (zie Bijlage achtergrondrapport).

Gesteld dat er Vlaamse missies komen, moet bij de keuze en vormgeving van die missies rekening gehouden met het bestaande kader:

- In de beleidsnota EWI 2019-2020 worden digitalisering, klimaatinnovatie en circulaire economie als thema's voor het missiegericht innovatiebeleid aangewezen. Bovendien bevat de beleidsnota de ambitie om van Vlaanderen een topregio op gebied van waterstof te maken. Daarnaast is er al de Moonshot (zie Box 2), het actieplan AI (zie Box 1), de programma's rond *cybersecurity* en *personalised medicine* enz.
- De Europese missies (zie Bijlage 2.4.5. van het achtergrondrapport), met bijbehorende middelen zullen vastliggen. Als de Vlaamse missies hier (veel) van afwijken, zal dat de kansen van Vlaamse instellingen en bedrijven op Europese financiering mogelijk negatief beïnvloeden.
- Er zijn in 2016 al 'transitieprioriteiten' gekozen na *stakeholder*overleg, al is het niet transparant wat daarvan is meegenomen (zie Bijlage 2.1.12. van het achtergrondrapport). Is het niet efficiënter daar verder op in te zetten? (Sommige van) de transitieprioriteiten kunnen in feite als missies worden beschouwd. In een rapport over missiegedreven initiatieven (EC, 2018) wordt de transitieprioriteit 'circulaire economie' bijvoorbeeld als één van zeven casestudies besproken.

- Het Vlaamse wetenschaps- en innovatielandschap heeft zijn specifieke sterktes. De Vlaamse missies kunnen daar het beste gebruik van maken.

Wanneer burgers worden betrokken bij het vormgeven van de missies, als één van de partijen die input kunnen geven, naast onder meer experts, inclusief van middenveldorganisaties die rond relevante thema's werken (bijv. Bond Beter Leefmilieu voor klimaat en leefmilieu), moet hen het kader en de nodige informatie worden meegegeven. Ze moeten dezelfde afwegingen kunnen maken die de beleidsmakers ook moeten maken. In vele gevallen zullen ze dan wellicht (onvermijdelijk) tot gelijkaardige conclusies komen.

M.b.v. een open consultatie, via het consultatieplatform en met de nodige aandacht voor communicatie en bereiken van een representatief deel van de bevolking, kan een breed draagvlak gecreëerd worden. Voor meer gedetailleerde en gefocuste input zijn kleinere groepen, bijvoorbeeld geselecteerd uit een bestaande poule van burgers (zie hoger), en andere werkvormen meer geschikt.

Box 3 Wat zijn missies/ Wat is een missiegedreven innovatiebeleid?¹⁷

Missiegedreven wetenschap en innovatie neemt diverse vormen aan. Gerichtheid en intentionaliteit zijn echter kernkenmerken die missiegedreven beleid onderscheiden van andere soorten beleid, zoals systemisch en probleemgericht beleid. In het geval van 'missiegedreven' is er een duidelijk omschreven (maatschappelijk of technologisch) doel, met bij voorkeur gekwalificeerde en/of gekwantificeerde doelstellingen en wordt de voortgang bewaakt aan de hand van vooraf vastgestelde mijlpalen. Andere kenmerken van missiegedreven initiatieven zijn onder meer:

- zijn doorgaans ambitieus, verkennend en grensverleggend van aard;
- zijn meestal groot, in relatie tot BBP of algemene investeringen in wetenschap en innovatie van een land;
- zijn vaak transdisciplinair;
- hebben vaak verschillende types *stakeholders*;
- gebruiken een mix van *policy*-instrumenten en gaan buiten de grenzen van het pure wetenschaps- en innovatiebeleid;
- hebben een grote impact;
- zijn breder (soms veel breder) dan wetenschap en innovatie alleen en vereisen ook andere maatregelen om de doelen te bereiken (bijv. regulering). Vragen meestal coherente beleidsacties op een aantal verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus. Doelstellingen moeten op de relevante (niet-wetenschaps- en innovatie)beleidsterreinen (bijv. vervoer of energie) worden vastgesteld en het wetenschaps- en innovatiebeleid moet daarop worden afgestemd;

¹⁷ EC (2018). Mission-oriented research and innovation. Inventory and characterisation of initiatives. Brussel: Europese Unie. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3b46ce3f-5338-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en>

- komen bijna altijd voort uit een gevoel van urgentie dat door een brede waaier van belanghebbenden wordt gedeeld.

Een inventaris van wereldwijde missiegerichte initiatieven wees bovendien uit dat initiatieven meestal gradaties zijn tussen twee ideaaltypes:

- 1) *accelators* (versnellers), initiatieven gericht op (snellere) wetenschappelijke en technologische vooruitgang;
- 2) *transformers*, initiatieven gericht op maatschappelijke uitdagingen die transformatieve veranderingen met zich meebrengen.

Dezelfde inventaris toont dat sommige missiegedreven initiatieven zijn ontstaan uit burgerbewegingen (Energiewende, DE), andere geformaliseerd zijn na *stakeholderconsultatie* (Human Brain Project, EU), en nog anderen quasi volledig top-down zijn georganiseerd (US Apollo, US War on Cancer). Ook al wordt het belang van betrokkenheid van burgers erkend, in de praktijk blijken weinig burgers betrokken bij keuzes van prioriteiten, ontwerp en opvolging van initiatieven enz.

2.3.3.3 Beleidsruimte vrij(er)

Kleinschalig, afgebakend onderwerp

De beleidsruimte kan relatief vrij zijn, omdat het gaat om een klein, afgebakend domein waarbinnen nog keuzes gemaakt moeten worden. Eén mogelijkheid om dan de burger te betrekken is via een burgerbegroting, waarbij burgers (mee) beslissen hoe een overheidsbudget, van een bepaald bedrag en binnen een bepaald thema, wordt besteed. Tijdens het opstellen van een burgerbegroting worden allerhande voorstellen van projecten voor publieke uitgaven besproken, en de prioriteiten vastgelegd. Dit overleg kan leiden tot een effectieve begroting, ofwel tot een reeks aanbevelingen aan verkozen vertegenwoordigers. In Vlaanderen zijn er voorbeelden uit Antwerpen en Gent (zie Bijlage 2.3.3. van het achtergrondrapport) maar niet op regeringsniveau. Ook in het buitenland zijn de meeste voorbeelden van lokale overheden. De budgetten waarover het gaat zijn steeds relatief beperkt.

Een onderzoek¹⁸, in opdracht van de Vlaamse Overheid (i.h.k.v. het witboek 'Open en Wendbare Overheid', zie achtergrondrapport), besloot dat een burgerbegrotingsexperiment op regeringsniveau het proberen waard is in Vlaanderen. Het rapport bevat ook een aantal aanbevelingen voor zo'n experiment. Voor het beleidsdomein Wetenschap en Innovatie zou dat bijvoorbeeld de vorm kunnen aannemen van een (jaarlijkse) doctoraatsbeurs toegekend door burgers, al dan niet binnen een vooraf bepaald thema. Tegelijk kan dat voor jonge wetenschappers dienen als oefening in communiceren. Sowieso komt dit concrete scenario dicht bij de doelstellingen en opzet van wetenschapscommunicatie in de ruimere betekenis. Een variante kan zijn dat burgers zetelen in jury's voor erg specifieke programma's voor de financiering van wetenschap en innovatie, zoals in het programma co-create van

¹⁸ Wolf, E., Rys, S. & Van Dooren, W. (2018). *Naar een Vlaamse burgerbegroting? Lessen uit de binnenlandse en buitenlandse praktijk*. Studie in opdracht van het Departement Financiën en Begroting, Vlaamse Overheid. <https://www.woutervandooren.eu/files/rapport%20burgerbegroting.pdf>



Innoviris (zie Bijlage 2.2..1. van het achtergrondrapport). In dat voorbeeld zijn burgers ook bij de voorgestelde projecten zelf nauw betrokken.

Bij *stakeholder*consultaties worden belanghebbenden (*stakeholders*), van kennisinstellingen, overheden, bedrijven en middenveldorganisaties bevroegd. Een andere manier om burgers te betrekken bij beleid rond een zeer specifiek thema is door *stakeholder*consultaties open te trekken, door '*stakeholders*' een bredere invulling te geven, en ook (individuele) burgers hun inbreng te laten geven, zoals bijvoorbeeld in het traject van 'Van LeRensbelang' en bij het opstellen van de Noordzeevisie 2050 is gebeurd (zie Bijlage 2.3.5. van het achtergrondrapport). In het geval van de Moonshot (zie Box 2) is er een *stakeholder*consultatie geweest voor het opmaken van de roadmap. Daarbij zijn ook een aantal middenveldorganisaties bevroegd, maar men had de maatschappelijke pijler ook breder kunnen meenemen. Dit soort bevragingen i.v.m. nieuwe en bestaande overheidsinitiatieven zouden systematisch kunnen gebeuren, zoals bij de Europese Commissie. Het nieuwe consultatieplatform lijkt daarvoor een ideale tool. Het witboek 'Open en wendbare overheid' (zie achtergrondrapport) bevatte al de intentie om veel breder te consulteren, zodat alle belangen aan bod komen.

Grotere schaal

Burgers kunnen ook betrokken worden bij het beleid op langere termijn, waarbij men minder vasthangt aan een bestaand kader en de beleidsruimte dus vrijer is.

Dat zou bijvoorbeeld de vorm kunnen aannemen van een burgerconsultatie aan het einde van de huidige regeerperiode, om te peilen naar waar wat de burgers belangrijk vinden voor de komende legislatuur. Nieuwe regeerakkoorden en beleidsnota's zijn dan nog niet opgemaakt en vormen dus nog geen beperkend kader. In tegendeel kan bij het schrijven van die documenten rekening gehouden worden met de uitkomst van de consultaties.

Initiatieven die men als voorbeeld kan nemen, zijn 'Research 2025' (Denemarken - 2017), een catalogus van maatschappelijke noden voor onderzoek, kennis en innovatie, en 'Research, Technology and Innovation Strategy' (Oostenrijk - 2016), een strategie om een top innovatieregio te worden (zie Bijlages 2.5.4 en 2.5.5 van het achtergrondrapport). In beide gevallen zijn de consultaties in verschillende fases gebeurd, met zowel een brede, open fase als een fase met een selectie van mensen voor meer diepgaande feedback.

Uiteraard kan ook verder gekeken worden dan de komende legislatuur en kunnen visies op de langere termijn toekomst worden opgemaakt, waarin ook de kijk van de bredere maatschappij wordt meegenomen.

2.3.4. Goede voedingsbodem

Om de scenario's uit het model te kunnen realiseren, is er ook nood aan een goede voedingsbodem, een goed kader waarin burgers zelf initiatief kunnen nemen, of waarin ze door de andere pijlers uit de *quadrupte helix*, overheden op verschillende niveaus, maar ook bedrijven en kennisinstellingen betrokken kunnen worden. Dat kader of die voedingsbodem wordt vooral door reguleren en faciliteren geschapen.

2.3.4.1 Reguleren

Regelgeving kan cocreatie soms in de weg staan. Patenten kunnen belemmerend werken. In het geval van de COVID-19 pandemie bijvoorbeeld waren ze een drempel voor het snel zelf ontwikkelen en operationeel maken van beademingstoestellen¹⁹.

Over hoe de Vlaamse overheid het initiatief kan nemen om burgers bij het beleid te betrekken is uitgebreid denk- en studiewerk verricht. Terwijl communiceren wel in de regelgeving is gegoten, is weinig opgenomen over actievere vormen van betrekken (zie achtergrondrapport). Informeren over burgerconsultaties is verplicht door het nieuwe bestuursdecreet (zie achtergrondrapport). Of er al dan niet consultaties worden georganiseerd beslissen de ministers zelf.

Een goede voedingsbodem via regulering, houdt ook in dat er een wetgeving en reglementen zijn die voorstellen van burgers, verzoekschriften en klachtenbehandeling toelaten en reguleren. Zoals uit het achtergrondrapport blijkt, zijn die in Vlaanderen grotendeels aanwezig. Sommige gedeeltes zijn nog erg nieuw, zoals het recht van iedereen om voorstellen te doen dat er met het nieuwe bestuursdecreet in 2019 is gekomen.

2.3.4.2 Faciliteren

Behalve door een wetgevend kader, kan de overheid ook financieel of door een technisch of praktisch kader, het betrekken van de burger ondersteunen. Dat kan bijvoorbeeld gaan over het faciliteren van *makerspaces* en *fablabs* (zie Bijlage 2.1.11. van het achtergrondrapport). Het houdt ook de nodige steun in voor cocreatie waarin de overheid niet de trekker is. Binnen de huidige middelen voor innovatie is bijvoorbeeld te weinig mogelijkheid om samen te werken met organisaties die instaan voor diensten van algemeen (economisch) belang (DAB/DAEB) (zie hoger).

Het consultatieplatform (zie achtergrondrapport) waarvoor recent pas een raamakkoord is aangegaan door de Vlaamse Overheid, is ook een manier om het betrekken van burgers te faciliteren. Het platform

¹⁹ Dirk Holemans in de Standaard, 18 april 2020, [Hoe we ons wapenen tegen een nieuwe pandemie](#).

is een nieuwe, *online tool* die alle Vlaamse bestuursniveaus kunnen gebruiken. Momenteel zijn daarmee nog geen concrete trajecten georganiseerd.

Belangrijk is dat naast het platform voor lopende trajecten, ook resultaten van voorbije trajecten beschikbaar gemaakt worden en blijven. Dat kan bijvoorbeeld geïntegreerd worden in het consultatieportaal (zie achtergrondrapport) dat de Vlaamse Overheid zal maken. Men moet wel behoedzaam zijn bij het steunen op resultaten van eerdere initiatieven. De wetenschapsagenda van het FWO (zie Bijlage 2.1.3. van het achtergrondrapport) was louter als inspiratiedocument bedoeld en dat heeft ook de antwoorden van het publiek beïnvloed. Daarom zou het niet correct zijn die agenda te gebruiken om beleidsprioriteiten te bepalen.

Sommige initiatieven die ontstaan zijn vanuit de burgers, willen expliciet geen steun vanuit de overheid en dan is vooral niet in de weg staan belangrijk. De overheid hoeft niet overal actief aan deel te nemen, maar moet open staan voor resultaten die haar achteraf worden aangereikt, bijvoorbeeld via initiatieven als de Hackable City of Things (zie Bijlage 2.1.1.0. van het achtergrondrapport), met onder meer een traject dat geluidsvervuiling in kaart bracht, en zo ook meer op de politieke agenda plaatste. Dat 'laten opborrelen van onderuit' kan erg waardevolle uitkomsten, of ten minste aanzetten tot, opleveren.

3. AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1: Zet blijvend in op communicatie en schenk ook voldoende aandacht aan communicatie op beleidsniveau. Goede communicatie is het meest essentiële om burgers te betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid.

Volgens VARIO moeten de inspanningen in de eerste plaats blijvend op communicatie gericht worden. Het is de absolute basis van een goede strategie om burgers te betrekken en kan een opstap zijn naar een meer actieve betrokkenheid. Goed en transparant communiceren is nodig op alle niveaus, op het laagste niveau, met de actoren, op beleidsdomeinniveau én op regeringsniveau, én daarnaast ook bij strategieën om burgers meer actief te betrekken.

VARIO pleit voor een grotere waardering van communicatie en *outreach* activiteiten op het niveau van alle actoren enz. Het is aan die actoren zelf om te beslissen hoe ze de interactie met het publiek precies organiseren. Verhoogde aandacht voor communicatie hoeft zich niet per se te vertalen in extra of specifieke middelen vanuit de overheid.

Behalve via specifieke initiatieven kan communicatie over wat actoren doen, ook meer structureel worden ingebouwd, onder meer i.h.k.v. onderwijs en vorming op verschillende niveaus. Waarom het

actieplan AI niet vermelden in opleidingen over AI, zoals in de onlinecursus over artificiële intelligentie van de VDAB bijvoorbeeld?

Wanneer de overheid zelf communiceert over beslissingen, de start van nieuwe programma's enz. zou ze volgens VARIO ook de kadering en de argumenten achter de keuzes moeten meegeven. Waarom zijn specifieke programma's of initiatieven er gekomen en andere, potentieel ook erg waardevol vanuit verschillende oogpunten, dan weer niet? Omdat de burger niet in hokjes van beleidsdomeinen denkt, is regeringsbreed communiceren, of toch over thema's van domeinen heen, noodzakelijk. Een burger kan zich bijvoorbeeld afvragen waarom, in de strijd tegen de klimaatverandering, beschikbare middelen naar de Moonshot gaan (EWI), en niet naar pakweg het isoleren van de daken van sociale woningen (Wonen). Of op een nog hoger niveau: waarom werd beslist de middelen in te zetten voor klimaat en niet voor een andere maatschappelijke uitdaging?

Nieuwe communicatievormen zouden getest kunnen worden, om het beleid dichter bij de burger te brengen, bijvoorbeeld een regelmatig 'spreekuur' door de minister, live of digitaal. Om een ruimer publiek te bereiken dan intrinsiek geïnteresseerden moet wellicht gewerkt worden aan de doorstroom naar de (klassieke) media. Ook meer op detailniveau is verbetering mogelijk aan communicatie door het beleid. Binnen het Departement EWI is de communicatie voornamelijk gefocust op de kennisinstellingen, zoals onder meer blijkt uit het overzicht van onderzoek en innovatie in Vlaanderen m.b.t. COVID-19.²⁰ Nauwere samenwerking met VLAIO kan helpen om de blik ook meer op bedrijven te richten.

Aanbeveling 2: Focus op *evidence informed* beleid als manier om het algemeen belang van de burgers te laten primeren en zo het draagvlak en het vertrouwen in het beleid te versterken.

Om tot een *evidence informed* (innovatie)beleid, o.b.v. objectieve principes waarin het algemeen belang van de burger vooropstaat, te komen is een combinatie van verschillende types van data nodig. Gegevens over wat burgers of specifieke doelgroepen binnen burgers willen en belangrijk vinden, verkregen via studies of cocreatie, worden daarbij gekoppeld aan (1) de verschillende visies, perspectieven, standpunten en belangen van meer traditionele *stakeholders*, (2) data-analyse (kwantitatieve analyses), (3) literatuuronderzoek en (4) expertenbevestigingen. Een dergelijke beleidsaanpak, heeft het potentieel om het vertrouwen van burgers in het beleid te versterken, minder polarisering in de samenleving te weeg te brengen, een stabielere macro-economische context te creëren enz. (zie aanbeveling 7 in VARIO-advies 14²¹).

De synthese van verschillende types data is een essentieel onderdeel van een goede beleidsvoorbereiding. In ideale gevallen, gebeurt het door een onafhankelijk orgaan, onafhankelijk van regering én van de partijen in het werkveld. Een *evidence informed* perspectief is één van de drie

²⁰ Departement EWI (2020). Innovation in Flanders to combat the SARS-CoV-2 virus or its derived effects. Brussel: Vlaamse Overheid. <https://www.ewi-vlaanderen.be/nieuws/covid-19-een-overzicht-van-onderzoek-en-innovatie-vlaanderen>

²¹ VARIO (2020). Naar de top van kennis- en innovatieregio's in 2030. Advies 14. <https://www.vario.be/nl/publicaties/advies-14-naar-de-top-van-kennis-innovatieregio%E2%80%99s-2030>

cruciale pijlers waarop de VARIO-werking steunt, naast een internationaal perspectief en een holistisch perspectief.

Aanbeveling 3: Stimuleer cocreatie in de *quadruple helix*, concreet onder meer via *living labs*. Vergroot daarbinnen de betrokkenheid van de burger. Vergroot en verbeter ook de rol van de overheid.

VARIO adviseert de knelpunten voor cocreatie in de *quadruple helix* te onderzoeken. De raad vraagt al aandacht voor het volgende:

- De overheid kan cocreatie, bevorderen via aangepaste programma's, steun, structuren enz. Er is nood aan een alomvattend ondersteuningsbeleid dat optimaal is afgestemd op de verschillende actoren en dat samenwerking over de silo's heen stimuleert. Hierbij aansluitend en zeer concreet is het Brusselse Innoviris vragende partij voor een samenwerking met Vlaanderen i.h.k.v. hun programma co-create (zie Bijlage 2.2.1. van het achtergrondrapport).
- Verder kan cocreatie bevorderd worden door een aangepaste regelgeving, en vooral eenvoudigere procedures en regels. Makkelijkere toegang tot wetenschappelijke resultaten voor meerdere actoren en het publiek, via onder meer *open science* en *open data*, kan leiden tot grotere betrokkenheid. Dat is ook wat 'Responsible Research and Innovation', het horizontale thema binnen Horizon 2020, beoogt (zie achtergrondrapport).
- Door financiering van wetenschappelijk onderzoek en innovatie door burgers, *crowdfunding*, filantropie (via fondsen) enz. te stimuleren en mogelijkheden daartoe uit te breiden, kan de betrokkenheid van burgers bij wetenschap en innovatie worden vergroot en kunnen bovendien extra middelen worden aangeboord.
- VARIO verwijst ook naar de 'Open Innovation Strategy' van Oostenrijk (2016)²² (zie Bijlage 2.5.6. van het achtergrondrapport). Daarin refereert men, voor wat betreft de burger, naar het fundamenteel belang om beginselen van open innovatie te verankeren in de initiële opleidingen, te beginnen bij de kleuterschool, en tegelijkertijd vorming in specifieke open innovatievaardigheden en methodologische kennis voor volwassenen aan te bieden.
- De overheid kan haar rol in cocreatie vergroten en verbeteren door zowel vanuit EWI (subsidieverschaffer) als andere relevante beleidsdomeinen en -niveaus betrokken te zijn, concreet bijvoorbeeld door de belemmeringen te verhelpen dat diensten van algemeen (economisch) belang (DAB/DAEB) nauwelijks innovatiemiddelen kunnen krijgen of door het huidige systeem van innovatief aanbesteden te verbreden (via het Programma Innovatie Overheidsopdrachten).

²² Federal Ministry of Science, Research and Economics & Federal Ministry of Transport, Innovation and Technology (bmvit) (2016). [Open Innovation Strategy for Austria. Goals, measures and methods.](https://openinnovation.gv.at/wp-content/uploads/2015/08/OLBarrierefrei_Englisch.pdf) https://openinnovation.gv.at/wp-content/uploads/2015/08/OLBarrierefrei_Englisch.pdf

Aanbeveling 4: Laat burgers in beperkte, specifieke gevallen op een directe manier input leveren voor het wetenschaps- en innovatiebeleid, maar enkel als expert, (ervarings)deskundige of vanuit een nauwe betrokkenheid bij het onderwerp.

Zeker wat betreft het wetenschaps- en innovatiebeleid, ziet VARIO een heel beperkte rol voor burgers die direct bij het beleid worden betrokken. Het moet voorbehouden worden voor zeer specifieke gevallen en voor burgers met expertise - in praktijk zal dat meestal neerkomen op vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld die rond specifieke, relevante thema's werken, (ervarings)deskundigen of burgers met een nauwe betrokkenheid bij een specifiek onderwerp.

VARIO ziet dus een rol voor middenveldorganisaties met inhoudelijke expertise in wetenschaps- en innovatiethema's, zoals bijvoorbeeld de Bond Beter Leefmilieu die is opgenomen in de klankbordgroep van de Moonshot, of het betrekken van bijvoorbeeld patiënten(organisaties) bij het beleid m.b.t. kankeronderzoek. Wat betreft mogelijke Vlaamse missies, heeft VARIO dan ook een voorkeur voor de Nederlandse manier van werken, waarbij middenveldorganisaties mee aan tafel zaten, t.o.v. de Europese werkwijze waarbij ook niet-deskundige burgers om input gevraagd worden. VARIO ziet ook een mogelijke rol voor de deskundige burger bij het concreet vormgeven van de Vlaamse relanceplannen na COVID-19, bijvoorbeeld m.b.t. digitalisering.²³ Het kan daarbij erg relevant zijn om (middenveld)organisaties te bevragen over welke prioriteiten zij zien en hun visie over hoe die aangepakt moeten worden, bijvoorbeeld rond de vraag "Hoe alle gezinnen voorzien van een goedwerkende PC en internet?". Voor een voorbeeld van betrekken van individuele burgers waar de raad zich achter kan scharen, verwijst VARIO naar het traject 'Van Lerensbelang', waarbij onder meer individuele leerkrachten en leerlingen zijn betrokken in het traject voor het opstellen van de nieuwe eindtermen voor het secundair onderwijs.

In het kader van wetenschap en innovatie is VARIO geen voorstander om niet-deskundige burgers direct bij het beleid te betrekken. In extreme gevallen zou dit tot polarisatie binnen de samenleving kunnen leiden en druk zetten op de burger door lobbywerk van allerlei belanghebbenden. Wanneer vanuit het beleid wordt beslist om niet-deskundige burgers toch direct te betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid, is het consultatieplatform de meest voor de hand liggende manier om dat op een structurele manier te organiseren. Volgens VARIO houdt dat echter het risico in dat de burger consulteren niet meer dan een af te vinken vakje wordt. Bovendien vreest de raad 'een wildgroei' aan initiatieven die tot 'participatiemoedigheid' zou kunnen leiden. VARIO wil benadrukken dat, ook wanneer burgers worden betrokken, het ambitieniveau van het beleid hoog moet blijven en de daadkracht groot.

²³ De Waalse Regering houdt al een burgerbevraging over hoe Wallonië post-Covid19 er moet uitzien: <https://www.mawallonie.be/>. De invalshoek is echter veel breder dan wat VARIO hier voorstelt.

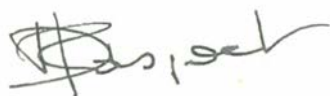
Aanbeveling 5: Volg op of de inspanningen om de burger te betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid de gewenste resultaten opleveren.

Er zijn verschillende redenen om burgers te betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid: Draagvlak voor wetenschap en innovatie en voor het wetenschaps- en innovatiebeleid en - beleidskeuzes, grotere betrokkenheid en meer vertrouwen in de overheid, oplossen van reële problemen, transitie realiseren, inspiratie voor het beleid, verbeteren van het innovatiesysteem enz.

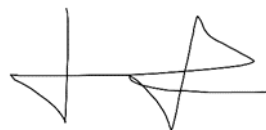
De effectiviteit van de inspanningen op het niveau van de actoren die vooral een invloed hebben op het draagvlak voor wetenschap en innovatie, moet verder opgevolgd worden via de wetenschapsbarometer en andere instrumenten (zie Bijlage 2.1.5. van het achtergrondrapport). Dat type monitoringinstrumenten gaat nu niet na in hoeverre de burgers bekend of vertrouwd zijn met specifiek onderzoek en/of specifieke innovaties in Vlaanderen, bijvoorbeeld m.b.t. tot het klimaat. VARIO stelt daarom een aanpassing in die zin voor. De barometer zou ook moeten toelaten om het effect van bepaald communicatie-inspanningen, bijvoorbeeld rond het AI-plan of de Moonshot, te meten.

De inspiratie die het beleid uit het betrekken van de burger haalde, is vrij eenvoudig op te volgen, op voorwaarde dat er goed wordt gerapporteerd. Wat betreft vertrouwen zijn de OESO Better Life Index²⁴, die scores geeft voor *civic engagement*, en vooral de 'Sustainable Governance Indicators'²⁵ van de Bertelsman Stiftung, die een luik met betrekking tot *quality of democracy* omvatten, interessant, ook al meten ze dat vertrouwen niet op een directe manier. Voor de *quality of democracy* is het opvallend dat de benchmarklanden die VARIO definieerde (zie VARIO-advies 10²⁶), met uitzondering van Nederland, tot de topperstellers behoren. Of Vlaanderen in de top van kennisregio's staat, wordt al opgevolgd, maar de bijdrage van het betrekken van de burger daaraan, is moeilijk te kwantificeren. Men zou dit apart kunnen evalueren met kwalitatieve methodes.

Danielle Raspoet
directeur



Lieven Danneels
voorzitter



²⁴ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/civic-engagement/>

²⁵ <https://www.sgi-network.org/2020/>

²⁶ VARIO (2020). Innovatieve benchmarklanden en -regio's voor Vlaanderen. Advies 10. <https://www.vario.be/nl/publicaties/advies-10-innovatieve-benchmarklanden-regio%E2%80%99s-voor-vlaanderen>

Dit advies is voorbereid door de VARIO-staf.

Veerle Linseele

Danielle Raspoet



VARIO

Vlaamse Adviesraad voor
Innoveren & Ondernemen



Vlaanderen
is ambitieus

Vlaamse Adviesraad voor Innoveren en Ondernemen

Koolstraat 35

1000 Brussel

+32 (0)2 553 24 40

vario@vlaanderen.be

www.vario.be