



ADVIES

MISSIEGERICHT INNOVATIEBELEID MET
OPTIMALE QUADRUPLE HELIX BETROKKENHEID

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be - T +32 2 209 01 11 - E info@serv.be

Adviesvraag	Methodiek verankering missiegericht innovatiebeleid
Adviesvrager	Hilde Crevits - Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw
Ontvangst adviesvraag	2 december 2021
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring raad	21 maart 2022
Contactpersoon	Tim Buyse tbuyse@serv.be

Mevrouw Hilde CREVITS

Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw

Consciencegebouw

Koning Albert II laan 15

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Missiegericht innovatiebeleid met optimale quadruple helix betrokkenheid

Mevrouw de viceminister-president

De SERV engageerde zich op uw vraag om een beheerstructuur te ontwikkelen voor de toekomstige verankering van het missiegericht innovatiebeleid.

Met dit advies stelt de SERV een concrete governance-architectuur voor die moet instaan voor de selectie en prioritering van maatschappelijk-technologische uitdagingen (missiedomeinen) en concrete knooppunten (missies). Die architectuur verzekert een optimale betrokkenheid van de quadruple helix: middenveldactoren, bedrijven, kennisinstellingen en burgers.

De SERV is beschikbaar om over de voorgestelde methodiek in overleg te gaan maar vraagt in elk geval dat spoedig werk wordt gemaakt van de uitrol ervan teneinde het identificatie- en selectieproces van de toekomstige missies binnen het innovatiebeleid aan te kunnen vatten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Hans Maertens
voorzitter

Inhoud

Advies	5
Focusbepaling advies	6
Focus 1: identificatie- en selectiefase van het missiebeleid	6
Focus 2: de rol van de quadruple helix	7
Quadruple helix betrokkenheid binnen de selectie- en identificatiefase van de missiebeheercyclus	8
Van maatschappelijke uitdagingen naar missies: een drietrapsraket	9
Prioritering van maatschappelijke uitdagingen	9
Van maatschappelijke prioriteiten naar probleem- oplossingeninventarisatie	10
Beleidsbeslissing	11
Betrokkenheid quadruple helix in het verdere beleidsproces	11
Concrete governance-architectuur	12
Geraadpleegde werken	14

Advies

Met dit advies beantwoordt de SERV de vraag naar een beheerstructuur voor de toekomstige verankering van het missiegericht innovatiebeleid. De raad stelt een methodiek voor om het mogelijk te maken periodiek, bij de aanvang van een nieuwe legislatuur, een onderbouwd en quadruple helix gedragen voorstel aan de regering te formuleren van maatschappelijk-technologische uitdagingen (missiedomeinen) en knooppunten (mogelijk concrete missies) waar het EWI-beleid zich op kan richten. Dit rekening houdend met aangegane verbintenissen en toekomstige perspectieven.

Net als heel wat andere instanties in binnen- en buitenland, heeft de SERV de afgelopen jaren een traject afgelegd rond missiegericht innovatiebeleid. Eerst met een onderzoek en rapport van de Stichting Innovatie & Arbeid en later met een advies door de sociale partners¹. De SERV focuste in dat advies op de invulling van een richtinggevend kader om missiegedreven programma's en (bestaande of nieuwe) initiatieven te stroomlijnen.

De focus van dit opvolgingsadvies ligt heel expliciet op **de organisatie van de governance-architectuur voor de selectie en prioritering van missies en de betrokkenheid van de quadruple helix daarin**. Het doel is niet om een theoretisch overzicht aan te leveren van mogelijke governance-aanpakken of theoretische kaders. Zo zijn er namelijk al voldoende de revue gepasseerd. Het doel is ook niet om de relevantie van missiegedreven innovatiebeleid nogmaals aan te stippen. We gaan er namelijk van uit dat het belang van missiegedreven beleid buiten kijf staat en de cruciale rol van de quadruple helix daarin erkend wordt.

¹ SERV (2021) Advies Klavertje vijf van een missiegedreven innovatiebeleid, 22 maart.

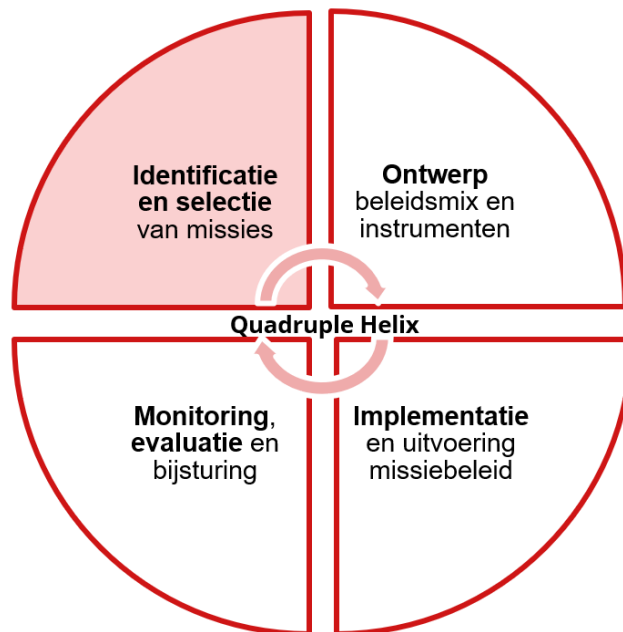
Focusbepaling advies

Focus 1: identificatie- en selectiefase van het missiebeleid

Figuur 1 **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** illustreert schematisch de missiebeheerscyclus waarbinnen de focus van dit advies kan worden gekaderd. De missiebeheerscyclus kan worden onderverdeeld in vier fasen:

- *identificatie- en selectiefase*. Terwijl maatschappelijke uitdagingen of vernieuwingsopgaven het start- en richtpunt vormen voor missiegedreven innovatiebeleid, vormt de afbakening en beleidsmatige invulling van concrete missies een eerste stap in de vormgeving van het missiebeheer.
- *ontwerpfase*. In deze fase wordt de samenstelling van de bijhorende mix van ondersteunende instrumenten bepaald. De SERV focuste op deze fase met zijn advies van 22 maart 2021 (cf. supra).
- *implementatiefase*. Het missiedoel en de daarvan afgeleide tussendoelen gedurende de looptijd van de missie, waar mogelijk geïnstrumenteerd door een *roadmap*, zijn in deze beleidsuitvoeringsfase leidend.
- *monitoring- en evaluatiefase*.

Figuur 1 De missiebeheercyclus



De adviesvraag is duidelijk gerelateerd aan de 'identificatie- en selectiefase' van het missiegedreven innovatiebeleid en kan vertaald worden als: *welke maatschappelijke uitdagingen en vernieuwingsopgaven vragen om aandacht, hoe komen we tot een nader selectie en prioritering, en hoe*

kunnen we de uitdagingen nader vertalen en opknippen in missies? De hierna voorgestelde methode zal dan ook een antwoord formuleren op deze specifieke vragen.

Focus 2: de rol van de quadruple helix

In het algemeen kan de betrokkenheid en rol van de quadruple helix in het beleidsproces sterk variëren. Meer bepaald hangt die af van de georganiseerde openheid en betrokkenheid van het proces: welk van de vier geledingen van de helix worden betrokken en in welke mate (d.i. wat hun rol inhoudt). Verschillende varianten zijn hierbij mogelijk (zie Tabel 1).

Tabel 1 Varianten in quadruple helix betrokkenheid

	Besluitvorming	Beleidsontwerp	Rol stakeholders/burgers
I. Autoriteit	Politiek	Overheid	Worden enkel geïnformeerd
II. Consultatie	Politiek	Overheid i.s.m. experts	Worden geraadpleegd
III. Dialoog	Politiek	Triple helix	Adviserende rol
IV. Co-creatie	Politiek	Quadruple helix	Betrokken als partner
V. Burgerforum	Politiek	Burgers in samenwerking met stakeholders	Missie-ontwerp en politiek (bindend) advies

- In de meest beperkte versie (Variant I) worden stakeholders en burgers enkel geïnformeerd over reeds genomen politieke keuzes.
- Consultatieprocessen (Variant II) voorzien een publieke raadpleging aangevuld met een rol voor experts in het beleidsontwerp.
- Dialoog (Variant III) impliceert een grotere betrokkenheid van de traditionele stakeholders en gevestigde partijen uit de triple helix aangevuld met advisering vanuit de brede samenleving.
- Enkel in Varianten IV en V wordt de quadruple helix als volwaardige en gelijkwaardige partner gezien. Bij co-creatie (Variant IV) ontwerpt de quadruple helix het beleid, terwijl bij een burgerforum (Variant V) de quadruple helix ook de prioriteiten bepaalt en selecteert (en de politieke overheid deze enkel formeel accordeert).

Afhankelijk van het type beleid, de fase in de beleidscyclus en de specifieke context kan één variant te verkiezen zijn boven een andere.

Specifiek binnen het missiegedreven innovatiebeleid moet in elk van de fases van de missiebeheerscyclus (cf. Figuur 1) de rol van de quadruple helix erkend worden. Missies en missiegedreven beleid vragen namelijk om actieve betrokkenheid van alle relevante stakeholders en wel zo vroeg mogelijk in het proces. Een goed toegesneden governance van missies en missiegedreven beleid bij aanvang is daarom van zeer groot belang.

Het vormgeven van dat governance-kader heeft een inhoudelijk-strategische component van afbakening en selectie, maar gaat nadrukkelijk ook over de vraag **wie te betrekken, hoe en wanneer**. Achterliggende vragen zijn: Wat is er nodig om tot verantwoorde en breed gedragen

missies te komen, welke stappen vergt dit en welke rollen liggen er in het verschiep voor de verschillende actoren, zowel bij de implementatie als de monitoring en evaluatie?

Quadruple helix betrokkenheid binnen de selectie- en identificatiefase van de missiebeheercyclus

Samengevat gaat de SERV in het vervolg van dit advies in op de rol van de quadruple helix (focus 2) binnen het identificatie- en selectieproces van de missiebeheercyclus (focus 1). Op basis van eerdere onderzoeken inzake missiegedreven beleid én gedocumenteerde ervaringen met stakeholdersbetrokkenheid uit binnen- en buitenland zal hierna **één concrete methodiek** naar voor worden geschoven om op periodieke wijze – d.i. in de aanloop naar een nieuwe legislatuur – missies voor het Vlaamse innovatiebeleid te kunnen identificeren.

Belangrijk aandachtspunt is dat deze specifieke focus geen afbreuk doet aan de overtuiging van de SERV dat ook in de latere fasen van de missiebeheercyclus alle relevante stakeholders op de juiste manier betrokken moeten worden.

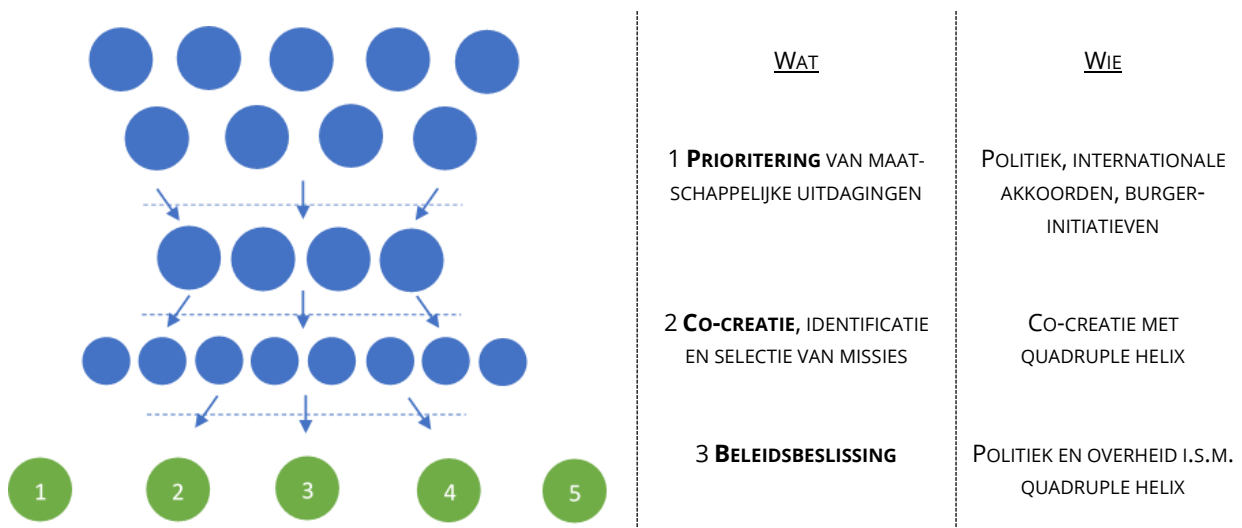
Hierna wordt de voorgestelde methodiek eerst in zijn algemeenheid voorgesteld als drietrapsra- ket. Nadien wordt de methodiek verder gespecificeerd met een concrete governance-architectuur.

Van maatschappelijke uitdagingen naar missies: een drietrapsraket

De voorgestelde methodiek vormt een **drietrapsraket** waarin een continue wisselwerking van alle quadruple helixactoren centraal staat. De drietrapsraket wordt geïllustreerd in Figuur 2 en omvat volgende sequentiële stappen

1. Prioritering van maatschappelijke uitdagingen
2. Co-creatie, identificatie en selectie van missies
3. Beleidsbeslissing

Figuur 2 Drietrapsraket van maatschappelijke uitdagingen naar concrete beleidsmissies



Prioritering van maatschappelijke uitdagingen

De eerste fase van de missieformulering heeft als doel de maatschappelijke uitdagingen te identificeren die door Vlaanderen, rekening houdend met haar technologische sterktes en economische zwaartepunten, kunnen worden aangepakt. Belangrijk in deze fase is het verzekeren van de sociale legitimiteit en maatschappelijke gedragenheid omdat hier de basis gelegd wordt voor missies die later worden opgenomen in het beleid.

De politiek aan zet

Het startpunt van de voorgestelde methodiek is een **politieke prioriteitenlijst** die voortvloeit uit bestaande engagementen en beleidskaders, langetermijnstrategieën of plannen en eventuele urgente interne of externe ontwikkelingen. Denk bv. aan de beleidsfocus van Vlaamse Veerkracht, Vizier 2050, de Sustainable Development Goals (SDG's) of de geselecteerde speerpuntclusters. Ook plotse bottom-up initiatieven vanuit de samenleving (cf. klimaatmarsen) of economische en

(geo)politieke gebeurtenissen kunnen de politieke prioriteiten beïnvloeden. Deze prioriteitenlijst geeft ook een duidelijk overzicht van de bestaande (Europese of internationale) kaders en reeds genomen engagementen omdat die mee de manoeuvreerruimte van de volgende stappen bepalen. Het resultaat is een prioriteitenkader dat duidelijkheid verschaft over de uitdagingen die de huidige politieke overheid actief wenst te adresseren met het beleid.

Via brede raadpleging van politieke naar maatschappelijke prioriteitenlijst

Deze politieke prioriteitenlijst is echter niet te nemen of te laten. Ze moet een startpunt vormen voor een **brede consultatie binnen de samenleving**. Stakeholders en burgers moeten reeds in deze fase mee de aanjagers, of zelfs luizen in de pels, vormen die de vinger op de wonde leggen en blinde vlekken identificeren. De organisatie van deze burgerbetrokkenheid volgt best variant II uit Tabel 1. De brede samenleving – dus niet enkel de gevestigde middenveldorganisaties, maar ook de niet-deskundige burgers – wordt middels een eerder passief consultatieproces naar insteken en meningen gevraagd.

Praktisch kan die consultatie bijvoorbeeld gebeuren via het online consultatieplatform waarvoor in 2020 een raamcontract werd toegekend aan CitizenLab. Maar ook met behulp van focusgroepen of websites waar ideeën kunnen worden ingediend, kunnen burgers om advies en insteken gevraagd worden. Het inclusieve karakter van de bevraging moet gewaarborgd worden zodat ook burgers zonder digitale toegang bereikt kunnen worden.

Op basis van die burgerbevraging wordt de politieke prioriteitenlijst aangevuld met thema's of uitdagingen die de maatschappij belangrijk vindt om tijdens de volgende legislatuur aan te pakken. De politieke prioriteitenlijst wordt op die manier vervolledigd tot een **maatschappelijke prioriteitenlijst** die kan steunen op een brede maatschappelijke gedragenheid.

De vertaling van de insteken van de burger naar de prioriteitenlijst gebeurt idealiter door een onafhankelijke partner (i.c. de organisator van de consultatie) met het oog op een objectieve, wetenschappelijk gebaseerde vervollediging van de prioriteitenlijst. Belangrijk is evenwel dat deze lijst geen ellenlange opsomming bevat, maar een beperkt aantal uitdagingen naar voor schuift. 5 à 6 lijkt voor de SERV een werkbaar aantal. Om tot die beperkte lijst te komen zal in elk geval ook een selectie moeten gebeuren door een **high-level stuurgroep** (cf. infra).

Van maatschappelijke prioriteiten naar probleem-oplossingeninventarisatie

Eens de maatschappelijke prioriteitenlijst werd bepaald, is het de opdracht de geselecteerde maatschappelijke uitdagingen te vertalen in **afzonderlijke deelproblemen** en op te knippen in autonome, op zichzelf staande initiatieven met eigen doelen (missies).

Startpunt is de vraag wat het doel is dat voor ogen staat en welke oplossingen kunnen worden gekozen om dat doel te bereiken. Het identificeren van missies begint dus met het uiteenrafelen en gestructureerd analyseren van wat er bekend is over de maatschappelijke uitdaging (structuur van het probleem, oorzaken, mogelijke deelproblemen) en van mogelijke oplossingsrichtingen.

Het gaat om een verkenningsoefening of **'probleem-oplossingeninventarisatie'** waarin de laagheid en complexiteit van de uitdaging, alsook de haalbaarheid van mogelijke deelmissies in kaart wordt gebracht. Voor het opmaken van die inventarisatie en het uitzetten van de missie-thema's en domeinen waarop een nieuwe regering zich kan richten, moeten alle *relevante* stakeholders en *geïnformeerde* burgers van bij de start betrokken worden. De quadruple helix identificeert, prioriteert en selecteert dus in gezamenlijkheid de missies (cf. Variant IV uit Tabel 1).

Het spreekt echter voor zich dat deze stap een architectuur vereist die de quadruple helix leidt en gidst doorheen het ontwerp- en selectieproces. Het is namelijk in deze fase dat de formulering en het ontwerp van missies wordt georganiseerd en waarin de ruwe contouren van mogelijk beleid richting de beoogde missies worden benoemd en vormgegeven. Bovendien veronderstelt het identificeren en afwegen van mogelijke oplossingsrichtingen een zekere kennis (inhoudelijk en/of technisch) en ervaring, zeker indien de missie sterk technologisch of wetenschappelijk georiënteerd is.

Tegelijk mag dit geen reden zijn om enkel gevestigde en georganiseerde partijen te betrekken in de ontwerpfasen omdat dit het risico inhoudt dat de enkel status quo wordt gecontinueerd en creatieve oplossingen of revolutionaire doorbraken worden genegeerd. Net daarom is een goed doordachte governance-architectuur zo belangrijk en zijn duidelijke weloverwogen keuzes nodig over de samenstelling van stuur-, expert- of high-levelgroepen die de quadruple helix begeleiden doorheen dit proces.

Beleidsbeslissing

Beleidsmakers hebben er alle belang bij een zo breed mogelijk draagvlak in de samenleving te creëren voor hun beslissingen. Het zorgt voor blijvende steun en continuïteit in de implementatie en uitvoering van het beleid. Dit geldt in het bijzonder voor het missiegedreven innovatiebeleid.

De nieuwe regering en het parlement – d.i. de verkozen beleidsmakers – nemen de uiteindelijke beslissing over het beleid in Vlaanderen. De voorgestelde methodiek zal echter maar kunnen rekenen op het engagement en de toewijding van alle betrokken partijen (experten, middenveldorganisaties, ondernemingen) als ook vanuit politieke hoek het engagement bestaat de ontvangen voorstellen ernstig te nemen en als basis te gebruiken voor de besluitvorming. De SERV vraagt dan ook de politieke goodwill om de grondig uitgevoerde en breed onderbouwde voorstellen en resultaten effectief als leidraad te nemen bij de beslissing over nieuwe beleidsintenties.

Betrokkenheid quadruple helix in het verdere beleidsproces

De voorgestelde methodiek is slechts een eerste stap in het vormgeven van het missiebeleid. Na de selectie van missiethema's en de politieke besluitvorming (door een nieuwe regering) volgen even belangrijke stappen, nl. de samenstelling van de bijhorende mix van ondersteunende instrumenten maar ook de monitoring, bijsturing en valuatie daarvan. Ook in deze fasen – de governance van de missies – moeten stakeholders en burgers op de juiste manier betrokken worden.

Concrete governance-architectuur

In dit hoofdstuk wordt de voorgestelde methodiek concreter uitgewerkt met een specifieke governance-architectuur. De door de SERV voorgestelde methodiek houdt namelijk in dat volgende organen instaan voor de begeleiding en uitvoering van het identificatie- en selectieproces:

- Een **(consultancy) organisatie** met uitvoerige expertise in participatie en stakeholdermanagement én een **communicatiebureau** staan in voor de organisatorische begeleiding van het volledige proces. De SERV vraagt dat de procedure voor het selecteren van geschikte organisaties spoedig wordt opgestart, zodat het hierboven beschreven proces geïnitieerd kan worden.
- Een **high-level stuurgroep**, samengesteld uit het georganiseerde middenveld én vertegenwoordigers van de traditionele triple helix, overziet en begeleidt het volledige proces – van de selectie van maatschappelijke uitdagingen tot identificatie en uitwerking van missies – en draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het eindresultaat van de inventarisatieoefening.

Samenstelling van de high-level stuurgroep

Voor de SERV is het cruciaal dat de stuurgroep zowel een politieke, ambtelijke als maatschappelijke verankering kent. Bijgevolg moet de samenstelling minstens bestaan uit:

- een vertegenwoordiging van de Vlaamse Regering, d.i. de bevoegde ministers;
- een vertegenwoordiging van de departementen en agentschappen die betrokken zullen worden bij de latere implementatie van de missies, waarbij minstens het Departement EWI als coördinerende instantie opgenomen moet worden;
- een vertegenwoordiging vanuit het georganiseerde middenveld, i.c. de SERV;
- een vertegenwoordiging van de academische wereld, i.c. de VLUHR, de SOC's ...;
- een vertegenwoordiging vanuit de bedrijfswereld, zgn. captains of industry;
- een vertegenwoordiger (i.c. de voorzitters) van elk van de interdisciplinaire expertengroepen die worden gecreëerd om de missiethema's verder te ontwikkelen en uit te werken (cf. infra).

- **Interdisciplinaire expertengroepen** voor elk van de geselecteerde missiethema's rafelen de geselecteerde prioriteiten en uitdagingen uiteen en stippelen mogelijke oplossingspistes uit.

Deze expertengroepen stellen een structuur, afbakening en eventueel zelfs ruwe contouren van mogelijk beleid voor om de vastgestelde missies te realiseren. De samenstelling van de expertengroepen waarborgt dat niet enkel technologische oplossingen aan bod komen maar ook over sociale, niet-technologische en institutionele innovaties wordt nagedacht.

De werking van de expertengroepen kan best voorgezeten en ondersteund worden door een secretariaat, bv. één persoon vanuit het SERV-secretariaat en één persoon vanuit de bevoegde administratie.

De rol van de expertengroepen hoeft trouwens niet te eindigen in de missieselectiefase, maar deze kunnen een doorstart kennen als begeleidingsorgaan bij het concreet vormgeven en implementeren van de missies door een nieuwe regering.

Interdisciplinaire expertengroepen naar Noors voorbeeld

Het is a priori niet mogelijk exact de samenstelling van de verschillende expertengroepen te specificeren, omdat die zal afhangen van de specifieke missiethema's die worden geselecteerd.

Inspiratie kan gezocht worden bij de Noorse '21-Platformen' of '21-Forums': coördinatieplatforms waar een breed scala aan belanghebbenden op technologisch gebied regelmatig samenkomt om gemeenschappelijke uitdagingen en kansen te bespreken, van onderzoek tot demonstratie en regulering. Ze fungeren als adviesorganen en forums van belanghebbenden op een achttal prioritaire gebieden. De leden van de 21-Platformen worden benoemd door de regering en vertegenwoordigen ondernemingen, onderzoeksinstellingen, openbare besturen en relevante stakeholders.

De 21-Platformen formuleren zowel strategieën voor R&D en innovatie als dat ze fungeren als forums voor strategische samenwerking. Het doel van de strategieprocessen van de 21-Platformen is om toekomstgericht advies in te winnen bij de industrie, het onderzoek en andere actoren. Dit krijgt een neerslag in het wetenschaps-, technologie- en innovatiebeleid.

- Een breed samengestelde **klankbordgroep/panel** met geïnformeerde burgers en stakeholders (publieke en private, grote en kleine, gevestigde en uitdagers, geïnstitutionaliseerde en niet-geïnstitutionaliseerde) adviseert over de analyses van de expertengroepen, met het doel om het maatschappelijk eigenaarschap van deze voorstellen te vergroten en de acceptatie van de voorgestelde oplossingen te stimuleren. Zij dragen bij tot het creëren van wenselijke inventarisatiescenario's die de verwachte impact in kaart brengen en de unieke bijdragen die Vlaanderen kan leveren (net als de voordelen voor Vlaanderen) identificeren.

Advisering door geïnstitutionaliseerde stakeholders en deskundige derden

De klankbordgroep moet voor de SERV geen officieel samengesteld orgaan zijn maar moet opgevat worden als een manier om zowel het georganiseerde als het niet-georganiseerde middenveld en de relevante stakeholders ten gepaste tijde te bevragen over het eindresultaat van de inventarisatieoefening. Daarbij moet zowel gedacht worden aan de formele advisering door strategische adviesraden en soortgelijke instanties, maar ook aan de reflectie door en input van nieuwe burgerinitiatieven, actiegroepen of verenigingen.

Geraadpleegde werken

Arnold et. al. (2019) Raising the ambition level in Norwegian innovation policy. Technopolis group.

Larrue, P. (2021) The design and implementation of mission-oriented innovation policies. A new systemic policy approach to address societal challenges, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 100, OECD Publishing, Paris.

Penne, K. (2021) Rapport Missiegedreven Innovatiebeleid. Een verkenning aan de hand van buitenlandse beleidsontwikkeling, SERV, 1 maart.

Rathenau (2020) Maak werk van opgavegericht innovatiebeleid, Bericht aan het parlement.

SERV (2021) Advies Klavertje vijf van een missiegedreven innovatiebeleid, 22 maart.

TNO (2018) De staat van Nederland innovatieland 2018. Missies en 'nieuw' missiegedreven beleid, Goetheer, Van der Zee en De Heide (red.), november.

VARIO (2020) Burgers betrekken bij het wetenschaps- en innovatiebeleid, Advies nr. 16.