



Het **resultaat** telt!

Pleidooi voor innovatief partnership

Colofon

Uitgave

Platform Bèta Techniek
Lange Voorhout 20, 2514 EE Den Haag
Postbus 556, 2501 CN Den Haag
T (070) 311 97 11
F (070) 311 97 10
info@platformbetatechniek.nl
www.platformbetatechniek.nl

Redactie

Hans Corstjens, Beatrice Boots
Platform Bèta Techniek

Vormgeving

Ambitions, 's-Hertogenbosch

Druk

Koninklijke Broese & Peereboom

December 2009

© Platform Bèta Techniek
Auteursrechten voorbehouden. Gebruik van de inhoud van deze publicatie is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Voorwoord

Innovatie leeft in ons land! Nederland heeft zich gecommitteerd aan de Lissabon-doelstellingen, heeft in 2002 het Innovatieplatform opgericht en grootschalige innovatieprogramma's geïnitieerd voor de zogenaamde sleutelgebieden en op het terrein van maatschappelijke vraagstukken als zorg en veiligheid. Kortom: Nederland heeft een brede innovatieagenda en langs vele wegen komen initiatieven op die innovatie moeten bevorderen op basis waarvan we bij de top van de meest concurrerende economieën van de wereld gaan behoren.

Maar levert deze innovatieagenda nu ook wat op? Met andere woorden, is onze innovatieaanpak en uitvoering in Nederland wel *effectief*? Dit is de vraag die het Platform Bèta Techniek de afgelopen tijd bezighield. En we waren niet de enige. De Directie Kennis van het ministerie van OCW voerde de afgelopen periode gesprekken over de vraag wat een innovatieaanpak effectief maakt, het Innovatieplatform bezocht onlangs nog Japan en Singapore om te kijken naar de aansturing en uitvoering van het innovatiebeleid aldaar en in de Tweede Kamer is de effectiviteit van innovatiesubsidies momenteel opnieuw onderwerp van discussie, zoals bijvoorbeeld bleek tijdens de recente begrotingsbehandelingen.

De tijd is daarom rijp om een zakelijk debat met elkaar aan te gaan over hoe de effectiviteit van het Nederlandse innovatiebeleid kan worden vergroot. Met deze publicatie wil het Platform Bèta Techniek dit debat aanzwengelen. Omdat het Nederlandse innovatiebeleid gediend is met een eerlijke en kritische blik op de effectiviteit van onze inspanningen.

Laat het debat beginnen...

Ambities op het gebied van kennis

Goed onderwijs en onderzoek zijn krachtige aanjagers van innovatie en daarmee motoren voor economische groei en welvaart in Nederland. Een opdracht die het kabinet zichzelf dan ook in het Regeerakkoord heeft gesteld is dat de overheid zorgt voor een excellent onderwijssysteem waarin studenten het beste uit zichzelf kunnen halen en dat er in ons kennissysteem onderzoek van wereldniveau wordt verricht. Ook de minister-president heeft zich via het Innovatieplatform persoonlijk gecommitteerd aan het op dit punt opstoten van Nederland in de vaart der volkeren: via de Lissabon-doelstellingen van de Europese Unie, met de Kennisinvesteringsagenda, de grootschalige innovatieprogramma's in zogenaamde sleutelgebieden en op maatschappelijk relevante thema's als zorg en veiligheid.

Nu zijn we in dit land van oudsher goed in het formuleren van doelstellingen, het schetsen van vergezichten en het opstapelen van beleidsnota's. Je zou dat kunnen omschrijven als: de papieren werkelijkheid van Den Haag. Er wordt vaak gedacht dat het werk gedaan is als er een plan of wet door de Kamer is aangenomen. Maar dat is juist het moment dat alles nog moet beginnen. En daar begint vaak het probleem. Er zijn plannen genoeg maar die komen maar moeilijk van het papier af. Er zijn stimuleringspotjes en -regelingen te over maar de effectiviteit is laag. De ambitie is hoog maar er is geen doorzettingsmacht. De afstand tussen beleid en uitvoering is nog steeds heel groot. In de uitvoering gebeurt op belangrijke onderdelen te weinig (slimme interventies, institutionele barrières wegnemen), op andere onderdelen teveel (versnippering van potjes, regelingen en organisaties). En als er al sprake is van uitvoering dan is de impact op het economisch presteren veelal onvoldoende. Met andere woorden: we schetsen met onze ambities een trap naar de eeuwigdurende zaligheid en we vergeten steevast de onderste treden aan te brengen.

De ambitie is namelijk dat Nederland zich kan meten met de wereldtop. Een plek in de top 5 van meest concurrerende economieën is het uitgangspunt. Om dat te bereiken zijn investeringen in kennis van het grootste belang. We moeten het immers niet van onze goedkope arbeid of onze grondstoffen hebben. Met kennisintensieve ondernemingen en een hoog opgeleide beroepsbevolking moeten we op het internationale toneel het verschil maken. Voor die investeringen in kennis is ook een streefniveau geformuleerd. In het aanvullend beleidskader bij het Regeerakkoord is afgesproken dat de investeringen in kennis minstens op het OESO-gemiddelde moeten liggen. De top 5 ambitie moet dus worden gerealiseerd met de middelen van een middenmoter.

De verschillende kabinetten Balkenende hebben geen specifieke maatregelen voor de uitvoering getroffen. Het innovatiebeleid en de Kennisinvesteringsagenda (KIA) worden in belangrijke mate uitgevoerd binnen bestaande structuren en via subsidieregelingen. Vermoedelijk ligt daarin ook een belangrijke oorzaak voor de recente constatering in het parlement dat de resultaten van de KIA nog niet bepaald tot de verbeelding spreken. Van de 26 vastgestelde indicatoren zijn er volgens het Innovatieplatform slechts zes waarvan we kunnen zeggen dat we 'op koers' liggen. Voorbeelden van doelstellingen die niet worden gehaald, hebben betrekking op de productiviteit van het onderwijs: ondanks de vele innovaties in het onderwijs en grote investeringen daarin, is er nog steeds sprake van een grote uitval en dus halen te weinig jongeren de vereiste startkwalificatie. Een andere KIA-doelstelling die niet wordt gehaald, heeft betrekking op het aandeel van de omzet van bedrijven dat te herleiden is tot nieuwe producten, diensten en processen.

Dit soort uitkomsten zou ons aan het denken moeten zetten: volgt Nederland voor de uitvoering van innovatiebeleid wel de goede aanpak? Wordt het niet tijd dat er naast de aandacht voor de doelstellingen en de agendasetting, die met het Innovatieplatform in redelijk goede handen is, meer aandacht wordt gegeven aan de organisatie en inrichting van een effectieve uitvoering van het innovatiebeleid? Waar het uiteindelijk om gaat is de vraag hoe te komen tot een effectief innovatiebeleid. Kwesties die daarbij spelen zijn onder meer: hoe bereiken we de maatschappelijke doelstellingen die we met innovaties in het kennisdomein

beogen? Wat is nodig om instellingen en bedrijven succesvol te laten innoveren en welke steun hebben ze daarbij nodig? Hoe verhouden de kennis- en onderwijsinstellingen zich tot de geformuleerde kabinetsambities en voelen zij zich aan deze uitdaging verplicht? Verder moeten we onder ogen zien dat het bij een belangrijk deel van de KIA-agenda gaat om meer complexe (keten) innovaties die de inzet van meerdere betrokkenen vereisen. Het is de vraag of de sterk sectorale insteek die het innovatiebeleid tot nu toe kenmerkt, in alle gevallen het juiste antwoord is.

Vernieuwing in het onderwijs

Laten we ons concentreren op de vraag wat voor de naaste toekomst een effectieve vernieuwingsstrategie voor het onderwijs is als belangrijkste dragende sector in de KennisInvesteringsAgenda. Ons land heeft in het recente verleden namelijk al verschillende innovatieaanpakken (met wisselend succes) gekend en uitgevoerd, variërend van centrale sturing (van bijvoorbeeld stelselinnovaties in het onderwijs) tot sterk decentraal, waarbij instellingen een meer autonome positie innemen.

Tot het eind van de jaren tachtig was er sprake van een sterke centrale sturing vanuit de overheid, onder meer via experimenten met politiek ingegeven concepten zoals de middenschool en participatieonderwijs. Het op hervorming gerichte stelselbeleid werd ingebed in een centraal gestuurd innovatiebeleid. Koers en richting van het innovatiebeleid stonden in het teken van het voorbereiden en onderbouwen van centraal geleide onderwijspolitiek. Het is vooral dit soort innovaties dat onderwerp is geweest van het Dijsselbloem-debat en dat eindigde met de conclusie dat deze aanpak niet effectief en niet wenselijk is voor de toekomst.

Begin jaren negentig trad er een verschuiving op. Er kwam geleidelijk aan meer nadruk op eigen (vernieuwings)verantwoordelijkheid van instellingen. Via wetgeving werden schaalvergrotingsoperaties in gang gezet. Gekoppeld aan schaalvergroting kregen instellingen meer autonomie: eigen middelen voor vernieuwing en lumpsum-bekostiging. Echter, meer autonomie leidde niet automatisch tot grotere vernieuwingsdrang bij (kennis)instellingen, laat staan dat instellingen vanuit zichzelf voldoende inspeelden op innovatieprioriteiten die op nationaal niveau worden gesteld. Door de instellingsautonomie ontstond er een zekere vrijblijvendheid op het punt van innovatie gericht op maatschappelijke doelstellingen.

Sluipenderwijs ontstaat een nieuw sturingsmodel. Je zou dat een hybride model kunnen noemen. Hybride omdat op het eerste gezicht wel uitgegaan wordt van het autonomieprincipe: instellingen kunnen namelijk zelf beslissen of zij opteren voor het indienen van een projectaanvraag en toekenning van extra middelen. Maar daar staat tegenover dat in dit model sterk gestuurd wordt via (projectmatige) subsidieregelingen waarin is vastgelegd aan welke inhoudelijke en procesmatige vereisten men zich moet houden bij een project. Nadeel van dit 'projectenbeleid' is dat het een nogal bureaucratisch karakter heeft en dat het risico reëel is dat na beëindiging van de projectsubsidie de innovatie tot stilstand komt. Kenmerkend voor veel van de subsidieregelingen is dat instellingen opgeroepen worden om projectplannen in te dienen zonder dat precies duidelijk is welk resultaat, bijvoorbeeld in termen van leerling-effect, output-effecten en meetbare kwaliteitsverbeteringen, aan de subsidieverstrekking verbonden is. De nadruk ligt sterk op uitkomsten in termen van producten en processen en veel minder op wat we er uiteindelijk mee willen bereiken op leerling- en studentniveau. Er wordt dus niet gestuurd op de integrale prestaties en maatschappelijk relevante uitkomsten. Ook in de hybride aanpak van de afgelopen jaren is dus in feite het innovatiebeleid nogal centralistisch van aard. Kenmerkend voor het denken binnen de 'slingerbeweging' van centraal naar decentraal en weer terug is dat het uitgaat van wat je verticaal denken zou kunnen noemen: of de overheid (top-down) of de instelling (bottom-up) heeft het voor het zeggen.

Een nieuwe innovatiestrategie

Het zou goed zijn om een meer horizontale benadering te kiezen. Die horizontale aanvliegroute zouden we willen omschrijven als het partnership model. Het partnership model is gebaseerd op afspraken en samenwerking met het veld. De landelijke ambities zijn het bindend vertrekpunt, maar de instellingen zijn autonoom in het uitwerken van hun eigen strategie om aan die ambities invulling te geven. Deze horizontale, meer stimulerende benadering gaat ervan uit dat de vereiste vernieuwing om de maatschappelijke doelstellingen te bereiken vanuit de instelling(en) zelf moeten komen maar dat er wel behoefte is aan prikkels en richting vanuit het landelijk niveau.

In die zin is het een combinatie van top-down en bottom-up. Deze benadering is vooral relevant wanneer er meer complexe (keten)innovaties aan de orde zijn (en dit is bij de meeste grote maatschappelijke vraagstukken het geval) waarin het succes van individuele kennisinstellingen afhankelijk is van andere kennisinstellingen en partners als bedrijven en lagere overheden. In ultimo moet deze innovatiestrategie bijdragen aan een vernieuwingsbeleid dat daadwerkelijk leidt tot zichtbare verbeteringen in de prestaties van ons kennissysteem. Het gaat dan om prestaties zoals bijvoorbeeld het stimuleren van de doorstroom van leerlingen en studenten, preventie van uitval, het verbeteren van de kwaliteit, het bevorderen van bètatechnische studiekeuzes en een meetbare bijdrage van kennisinnovaties aan de oplossing van majeure maatschappelijke vraagstukken.

De kern van het partnership model bevat de volgende elementen:

- De overheid delegeert de aansturing van innovatiebeleid – in het bijzonder meer complexe integrale innovaties – aan een dedicated organisatie waarmee resultaatafspraken worden gemaakt. De organisatie fungeert als buitenboordmotor voor het te voeren innovatiebeleid.

- Deze dedicated organisatie maakt vervolgens met afzonderlijke instellingen op basis van gelijkwaardigheid heldere afspraken over resultaten die bereikt moeten worden op leerling- en studentniveau en over maatschappelijke resultaten.
- Het uitgangspunt van de afspraken is dat toegewerkt wordt naar duurzame innovaties die bijdragen aan het realiseren van het afgesproken resultaat. Dit betekent dat de beoogde vernieuwing onderdeel is van het eigen beleid van de instelling en de instelling dus kiest voor een integrale aanpak (geen project).
- Om recht te doen aan de eigen beleidsvrijheid van instellingen wordt afgezien van uitgebreide planvorming en gedetailleerde voortgangsrapportages en verantwoording. De afspraak is dat de instelling de voortgang zelf monitort en daarop reflecteert. Er is wel sprake van een jaarlijkse audit door onafhankelijke deskundigen (critical friend).
- Naast het maken van afspraken is een belangrijke taak van deze organisatie het helpen van instellingen bij het vinden van de goede (keten)partners. Andere taken zijn hulp bieden bij kennisoverdracht en het ondersteunen van experimenten.

Het Platform Bèta Techniek heeft in de afgelopen jaren met veel van de hierboven genoemde zaken in de praktijk ervaring opgedaan. De aanpak wordt door veel partijen als veelbelovend gezien. Niet dat daarmee het ei van Columbus is gevonden, maar de aanpak kan wel als inspiratie dienen voor de discussie over een effectieve innovatiestrategie voor kennis en onderwijs.

De horizontale benadering van het partnership model stelt nieuwe eisen aan de overheidsrol maar zal uiteindelijk ook moeten leiden tot een andere cultuur van vernieuwing bij instellingen. Dat zal een proces zijn dat uiteraard niet van vandaag op morgen klaar is. Toch kunnen we alvast een paar aanbevelingen doen om een meer concrete invulling te geven aan het partnership model.

Aanbevelingen voor een effectieve innovatiestrategie

Aanbeveling 1. Focus op resultaat en kwaliteit

Beleid en visie moeten vertaald kunnen worden in meetbare prestatie-indicatoren, zoals kwantitatieve doelstellingen voor in- en doorstroom, uitvalvermindering en participatiepercentages. Het moet gaan om meetbare resultaten op leerling- en studentniveau, op docentniveau en/of op het niveau van instellingen. Uiteraard moet dit niet weer leiden tot boekhoudkundige en bureaucratische afrekening. Slimme indicatoren zijn daarom essentieel.

Aanbeveling 2. Respecteer de autonomie van instellingen en maak gebruik van prestatiebesturing

Creëer een sfeer van vertrouwen tussen overheid en instellingen. Dat betekent: de dialoog aangaan, gevoel van urgentie delen en communiceren over een duidelijke relatie tussen de doelstellingen en de te leveren prestaties. Vraag van instellingen geen uitgebreide inhoudelijke plannen maar zorg dat ze zich in hun activiteiten verbinden aan maatschappelijk belangrijk geachte uitkomsten. Geef de instellingen de ruimte om zelf een innovatiebeleid te ontwerpen. Maak bij de prestatiebesturing gebruik van financiële prikkels, audits en monitoring.

*Aanbeveling 3. **Transparantie en 'open innovatie'***

Laat aan alle partijen zien wat er rond het innovatiebeleid gebeurt: openheid over doelen, voortgang, financiering, kennisontwikkeling, de goede voorbeelden, resultaten, et cetera. Dit bevordert niet alleen het vertrouwen van alle partijen in de aanpak, het voedt ook de betrokkenheid en biedt mogelijkheden voor kennisoverdracht. Bovendien draagt deze benadering bij aan het doorbreken van een naar binnen gerichte vernieuwingscultuur bij veel instellingen. Essentieel is dat de overheid een heldere innovatievisie communiceert en op basis daarvan keuzes maakt. Het verdient aanbeveling dat een dergelijke visie uitmondt in een paar goed doordachte thema's en dat helder wordt aangegeven welke maatschappelijke resultaten worden beoogd.

*Aanbeveling 4. **Landelijke innovatieprioriteiten vertalen in een visie van de instellingen***

Veel onderwijsinstellingen hebben de ambitie dat ze zich willen ontwikkelen tot professionele onderwijs- en kennisinstelling in de regio en op (inter)nationaal niveau. Dit geldt zeker voor het hoger onderwijs maar ook op mbo-niveau zijn dergelijke ambities zichtbaar. Om dit te bereiken is een vertaling nodig van nationale prioriteiten in de eigen strategie van de instellingen - liefst in combinatie met relevante partners in hun omgeving (integrale aanpak). Daarmee ontstaat enerzijds meer variëteit (profilering) binnen het stelsel en anderzijds een groter duurzaam probleemoplossend vermogen van instellingen.

*Aanbeveling 5. **Integrale aanpak binnen het instellingsbeleid***

De kans op succes is groter met een integrale aanpak. Dat betekent dat instellingen duidelijk moeten kiezen voor strategische vernieuwingsprioriteiten die verankerd zijn in het personeelsbeleid, het financiële beleid en kwaliteitsbeleid. Ze moeten ook samenwerking zoeken met de omgeving. Deze integrale benadering is ook een noodzakelijke stap om onderwijsinnovatie te verankeren in het strategisch beleid van de instellingen.

*Aanbeveling 6. **Professionalisering van het innovatiebeleid binnen instellingen***

Elke innovatie van een instelling zou moeten starten met het benoemen van concrete prestaties die meetbaar zijn. Als de nadruk meer komt te liggen op resultaatsturing (zie aanbeveling 1) dan zullen de instellingen condities moeten scheppen om een professionele en duurzame innovatieaanpak ook stevig te verankeren in de organisatie. Dat houdt onder andere in: een meer systematische gegevensverzameling over het eigen functioneren en ontwikkelingen in de omgeving, meer ruimte voor reflectie en evaluatie en meer ruimte voor professionalisering van personeel.

Aanbeveling 7. Houd de beleidsagenda voor het innovatiebeleid onafhankelijk en voorkom verkokering in de aansturing van innovatiebeleid

Het systeem van beleidsagendering via de structuur van het Innovatieplatform werkt goed. Door deze structuur wordt inzichtelijk dat veel innovaties een keten karakter dragen en dat ze daarmee de belangen van afzonderlijke organisaties en sectoren overstijgen. De huidige aansturing van het innovatiebeleid is evenwel in sterke mate verkokerd. In het partnership model is naast de noodzakelijke gecoördineerde aansturing ook sprake van inhoudelijke advisering en steun aan instellingen, onder meer door inschakeling van onafhankelijke deskundigen en/of een critical friend-functie.

Aanbeveling 8. Maak bij complexe (keten)innovaties gebruik van een onafhankelijke 'buitenboordmotor'

Bij complexe (keten)innovaties, waarbij de belangen van meerdere organisaties op één lijn gebracht moeten worden, zou gebruik gemaakt moeten worden van een dedicated organisatie als buitenboordmotor. Dat kan een soort 'makelaar' zijn die de ruimte krijgt om binnen vastgestelde beleidskaders (resultaatafspraken en dergelijke) meerjarige programma's te ontwerpen en daarin alle activiteiten in samenhang uit te voeren, daarbij flexibel te acteren, tegelijkertijd (met financiële middelen) te kunnen sturen en de vinger aan de pols te houden.

Natuurlijk zal een debat over een nieuwe innovatieaanpak niet eenvoudig zijn en het risico bestaat dat de discussie zich weer als vanouds gaat afspelen binnen de slingerbeweging tussen meer centraal en meer decentraal. Het Nederlandse innovatiebeleid is gebaat bij een zakelijk debat waarin het vooral gaat over de vraag hoe de effectiviteit van onze inspanningen op het gebied van kennis en onderwijs kan worden vergroot.



Lange Voorhout 20
Postbus 556
2501 CN Den Haag
T (070) 311 97 11
F (070) 311 97 10
info@platformbetatechniek.nl
www.platformbetatechniek.nl